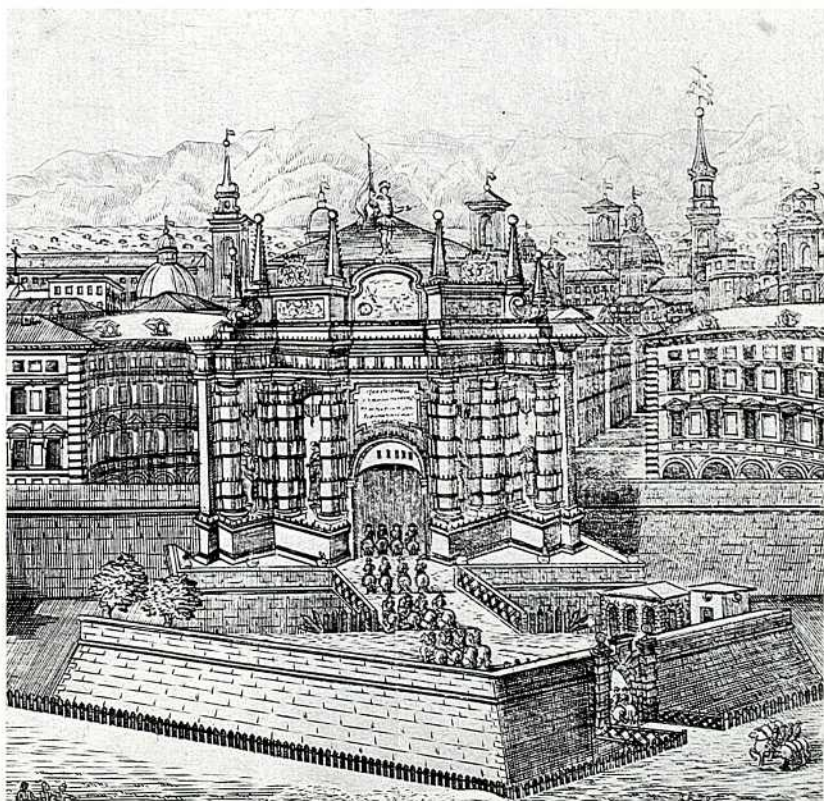


# LE CHIAVI DELLA CITTÀ

Politiche per gli immigrati a Torino e Lione







irex

pubblicità - grafica - design

## LE CHIAVI DELLA CITTÀ

Politiche dei governatori  
a Torino e Lione

9

ROBERTO A. L. L.



**ires**

Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

## LE CHIAVI DELLA CITTÀ

Politiche per gli immigrati  
a Torino e Lione

Rosenberg & Sellier

*copertina e frontespizio di Ada Lanteri*

*stampa testo: Stampatre, Torino*

*stampa copertina: Tipolito Subalpina, Torino*

*fotocomposizione e grafica: EDIBIT, via Maria Vittoria 10, 10123 Torino*

*Collana PIEMONTE-studi dell'IREs, Istituto Ricerche Economico-Sociali*

*del Piemonte, diretta da Andrea Prele*

*Ufficio pubblicazioni dell'Ires: Anna Briante*

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

IREs, via Bogino 21, 10123 Torino - tel. 011/88051

*in copertina: Veduta prospettica della Porta di Po, particolare.*

*Archivio Storico della Città di Torino, Collezione Simeone, D157.*

*Tutti i diritti riservati. Questo volume non può essere riprodotto con alcun mezzo, neppure parzialmente e neppure per uso interno o didattico, senza il preventivo permesso dell'editore.*

*L'editore potrà concedere a pagamento l'autorizzazione a riprodurre una porzione non superiore ad un decimo del presente volume. Le richieste di riproduzione vanno inoltrate all'Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere a Stampa (AIDROS), via delle Erbe 2, 20121 Milano, tel. 02/86463091, fax 02/89010863.*

*prima edizione italiana: aprile 1994*

© by Rosenberg & Sellier, via Andrea Doria 14, 10123 Torino

isbn 88-7011-592-5



La ricerca è frutto del lavoro di un gruppo composto da Enrico Allasino, Florence Baptiste (CESDI) e Gian Luigi Bulsei.

La stesura del testo deve essere attribuita nel modo seguente:

Enrico Allasino: Cap. I, II, IV, V, VI, VIII, IX

Florence Baptiste: Cap. III (tr. it. di E. Allasino)

Gian Luigi Bulsei: Cap. VII



## INDICE

### *Presentazione*

- 1 Capitolo I  
INTRODUZIONE
- 3 1.1. *Le politiche per gli immigrati e le politiche per l'immigrazione*
- 4 1.2. *Cicli, fasi, modelli migratori*
- 11 1.3. *Quali obiettivi per le politiche: integrazione, inserimento, assimilazione*
- 15 1.4. *Le politiche locali per gli immigrati: un nuovo spazio di analisi*
- 18 1.5. *Prospettive teoriche e strumenti di indagine*
- 29 Capitolo II  
L'IMMIGRAZIONE STRANIERA A TORINO: UN BREVE PERCORSO  
SU UNA LUNGA STRADA
- 29 2.1. *Una popolazione composita: vecchi e nuovi immigrati*
- 32 2.2. *Tra antagonismi e solidarietà: la forza delle associazioni e la debolezza della politica*
- 36 2.3. *La scoperta dell'immigrazione straniera*
- 37 2.4. *L'immigrazione straniera alla ribalta della cronaca e della politica locale*
- 47 Capitolo III  
L'IMMIGRAZIONE A LIONE: FRAMMENTO DI UNA CRONACA  
PLURIDECENNALE
- 48 3.1. *Gli anni '80 o l'emergere delle periferie*
- 49 3.2. *Principali elementi della cronistoria degli anni '80: l'individuazione degli attori*

67	Capitolo IV
	L'ATTIVAZIONE DELL'AMBIENTE
67	4.1. <i>Le organizzazioni del "terzo settore"</i>
78	4.2. <i>Eppur si muove: l'intervento pubblico a favore degli immigrati</i>
84	4.3. <i>L'associazionismo degli immigrati</i>
90	4.4. <i>Una rete di rapporti</i>
98	4.5. <i>Crisi e trasformazioni delle organizzazioni</i>
105	Capitolo V
	NODI, DILEMMI, SCELTE
105	5.1. <i>Perché e come aiutare gli immigrati</i>
108	5.2. <i>Il riconoscimento del bisogno</i>
112	5.3. <i>Dialogo e interazione: stranieri di fronte a stranieri</i>
122	5.4. <i>Reciprocità: assistenza a persone di fedi diverse</i>
123	5.5. <i>Tra professionismo e volontariato</i>
133	5.6. <i>Dall'assistenza alla collaborazione</i>
141	Capitolo VI
	LA DIFFICILE GESTIONE POLITICA DEGLI IMMIGRATI
141	6.1. <i>Il gioco delle parti: le popolazioni immigrate fra stato e amministrazione locale</i>
151	6.2. <i>Gli immigrati come problema di ordine pubblico</i>
160	6.3. <i>L'emergenza: il provvisorio che dura</i>
164	6.4. <i>Il pragmatismo come politica</i>
167	Capitolo VII
	FARE PER / FARE CON. ISTITUZIONI LOCALI E POLITICHE PER GLI IMMIGRATI
167	7.1. <i>Esiste una politica per gli immigrati?</i>
169	7.2. <i>Immigrati stranieri e politiche locali: le coordinate del problema</i>
172	7.3. <i>Cittadinanza, diritti, servizi: chi sta dentro e chi fuori</i>
175	7.4. <i>Il sistema locale torinese: quali attori per quali interventi</i>
182	7.5. <i>Decisioni pubbliche, comportamenti amministrativi e prestazioni sociali: dall'improvvisazione organizzata alla rete governata</i>
187	Capitolo VIII
	GLI IMMIGRATI COME INSIEMI DI POPOLAZIONI
187	8.1. <i>Popolazioni, gruppi, minoranze</i>
193	8.2. <i>La difficile convivenza nei quartieri</i>
205	8.3. <i>I clandestini: dal limbo all'inferno</i>



213	Capitolo IX
	LA CITTÀ COME POLIS: GLI IMMIGRATI NELLA POLITICA E NELLA COMUNITÀ LOCALE
213	9.1. <i>Il discorso sull'immigrazione come fatto politico</i>
215	9.2. <i>Le politiche per gli immigrati tra destra e sinistra</i>
228	9.3. <i>Diritto comune o diritto delle comunità?</i>
239	9.4. <i>La rappresentanza politica delle popolazioni immigrate</i>
255	Capitolo X
	CONCLUSIONI
267	APPENDICE
	Glossario degli acronimi
271	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI



# Presentazione

Dopo *Uguale e diversi* e *Rumore*, pubblicati in questa collana, questo studio viene a comporre una trilogia sulla società piemontese di fronte all'immigrazione straniera. La prima ricerca riguardava le storie di vita degli immigrati, la seconda analizzava gli atteggiamenti della popolazione nei loro confronti; questa che presentiamo ora esamina invece le strategie che le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni private hanno adottato per creare le basi della convivenza tra autoctoni e nuovi residenti.

Lo studio comparato di Torino e Lione consente di riflettere sulla molteplicità di mezzi e di percorsi con la quale l'azione di enti e organizzazioni operanti nei confronti del fenomeno immigratorio – o che da questo hanno origine – costruisce, giorno per giorno, il quadro concreto di una possibile integrazione.

Le politiche in questa materia devono fronteggiare gravi problemi e rispondere a interessi e a visioni della società profondamente diversi, quali vengono espressi da partiti, associazioni, movimenti. Esistono molti progetti e strumenti dei quali occorre tenere conto. Questa pluralità va riconosciuta, e valorizzata, rispettando i metodi e gli obiettivi altrui, nell'ambito di procedure democratiche e aperte al contributo di tutti.

I sistemi politici e sociali italiano e francese sono assai diversi tra loro e impongono limiti alle politiche da intraprendere. Si farebbe tuttavia torto alla capacità di azione della politica se si negasse la possibilità di adottare sovente soluzioni innovative e originali, capaci di superare difficoltà e di risolvere problemi pur gravi e radicati. La capacità di innovazione e di apertura all'esperienza internazionale appare ancor più necessaria nell'ambito di un sempre attuale, seppur continuamente dilazionato, progetto di integrazione dei paesi europei.

Anche questa volta l'Ires deve ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla ricerca, in primo luogo gli amministratori e gli operatori che hanno accettato di spiegare il senso del lavoro che conducono. Ci auguriamo che questa pubblicazione sia non solo testimonianza del loro impegno e della loro competenza, ma fornisca qualche elemento di informazione utile ad accrescere il comune sforzo per costruire città i cui abitanti possano partecipare pienamente alla vita associata, al di là delle differenze di origine, lingua e religione.

ANDREA PRELE  
Direttore dell'Ires





## Introduzione

Questo studio riguarda le politiche per gli immigrati stranieri attuate nelle città di Torino e di Lione, vale a dire le strategie di organizzazioni pubbliche e private nei confronti di una popolazione eterogenea socialmente definita come immigrati. Queste politiche si prefiggono in genere di consentire una convivenza pacifica tra autoctoni e stranieri, anche se non sempre l'obiettivo è la stabilizzazione di questi ultimi nella società ospitante.

In particolare, al centro della ricerca, sono le organizzazioni che si occupano, secondo varie modalità, di immigrati, e le interazioni attraverso le quali si realizzano concretamente tali politiche, a partire dalla rappresentazione stessa dei destinatari elaborata dai vari attori sociali e istituzionali. Infatti, nella attuazione di interventi a favore di immigrati stranieri, amministrazioni pubbliche e organizzazioni private interagiscono in una rete di relazioni nella quale le strategie, le culture organizzative, le logiche di azione proprie di ciascun attore hanno grande importanza per definire ciò che effettivamente succede, al di là di quanto possono prevedere le norme. Molta letteratura sulle politiche per l'immigrazione ha sinora insistito sugli aspetti prescrittivi o deontologici: pare utile tentare di compiere un passo ulteriore e cercare di vedere chi, come, e in quali condizioni dovrebbe adottare queste linee di azione.

Gli strumenti teorici utilizzati a tal fine sono quelli propri dell'analisi sociologica e degli studi *policy oriented*, nell'esplicito tentativo di gettare un ponte fra il tipico orientamento di *policy* (che cosa viene effettivamente fatto per gli immigrati, chi lo fa e con quali risultati) e la lettura dei processi sociali che coinvolgono gli immigrati e la società locale. Si è cercato di individuare e analizzare i problemi e i temi che venivano proposti dalle stesse organizzazioni, senza costringere l'attenzione in schemi predefiniti troppo rigidi, nell'intento di fare emergere i problemi nei termini in cui vengo-

no effettivamente prospettati e affrontati nelle due città. I modelli di società in cui convivono persone di diversa origine sono molti e una vasta letteratura ha cercato di individuarli e di chiarirne le implicazioni. In questa sede non cercheremo di cogliere l'essenza di ipotetici modelli lionesi o torinesi. Crediamo che le grandi questioni che sottendono le politiche locali, e che sono state individuate e dibattute, vadano costantemente verificate e riconsiderate alla luce delle concrete situazioni, in un dialogo costante fra teoria e indagine empirica. Al centro dell'indagine vi è piuttosto il concreto operare delle organizzazioni delle due città, i problemi che hanno incontrato, o meglio, che hanno costruito, le difficoltà superate, i nodi, le procedure.

La ricerca è di tipo esplorativo: vuol essere un invito all'approfondimento e alla prosecuzione delle ricerche; essa non pretende di descrivere esaurientemente tutte le iniziative attuate né di farne un censimento. Il numero di studi e ricerche sull'immigrazione in Italia e in Francia sta rapidamente crescendo e molte informazioni di base sono ampiamente disponibili: rinviamo pertanto a questa letteratura per tutti gli aspetti che non sono qui trattati, in particolare per quanto riguarda gli aspetti giuridici e normativi che costituiscono il presupposto e lo sfondo delle politiche pubbliche.

Dopo un rapido inquadramento storico e teorico del tema della ricerca nel seguito dell'introduzione, il secondo e il terzo capitolo ricostruiscono la storia della questione dell'immigrazione a Torino e a Lione nell'ultimo decennio, non solo per ricordare la successione degli eventi, ma soprattutto per individuare gli attori fondamentali delle vicende. Il capitolo IV affronta la questione della nascita e del consolidamento dell'insieme di organizzazioni che si occupano di immigrati, cercando di cogliere i processi strutturali e organizzativi specifici. I capitoli successivi trattano invece dei nodi problematici che le organizzazioni incontrano nel corso dell'interazione tra di esse e con le popolazioni immigrate, sia nella dimensione più interna all'organizzazione e ai suoi membri (cap. V), sia nei rapporti politici tra stato e amministrazioni locali e nell'individuazione di problematiche sociali connesse all'immigrazione (cap. VI). Nel capitolo VII si affronta, con esplicito riferimento al caso degli interventi attuati a Torino, la questione del rapporto tra amministrazioni pubbliche e prestazioni sociali a favore degli immigrati. L'intervento politico ha tra i suoi effetti la costituzione sociale di una popolazione oggetto degli interventi, gli "immigrati" nella fattispecie, la cui definizione varia nel tempo e nello spazio. Il capitolo VIII mostra come tale popolazione non sia un aggregato naturale o spontaneo, ma appunto il risultato dell'interazione tra processi sociali e intervento politico, che dà luogo a una nuova serie di dilemmi fra distinzione e trattamento egualitario. Infine il capitolo IX affronta il



problema dell'inserimento degli immigrati nella comunità politica della città, ossia la possibilità per gli stranieri di esprimere pienamente le loro opinioni e i loro orientamenti e di partecipare al governo democratico della città.

### *1.1. Le politiche per gli immigrati e le politiche per l'immigrazione*

L'oggetto di una ricerca non è sempre ovvio ed evidente, al di là della frequenza con cui certi termini ricorrono: questo è vero anche per le politiche locali per gli immigrati. Quindi è opportuno spendere qualche parola per precisare quale sia l'oggetto dello studio e come possa venire indagato, tanto riguardo alle *politiche per gli immigrati* in generale, quanto per la possibilità che esista una dimensione *locale* di esse.

I posti di frontiera sono uno dei luoghi in cui è più visibile la presenza di un potere statale, di un'autorità che controlla, seleziona, concede, o non concede, l'ingresso. Eppure non è sempre né ovunque vero che i movimenti di popolazione tra stati, e la successiva fissazione di questa popolazione immigrata, siano oggetto della politica o di politiche<sup>1</sup>. Il controllo dei confini e l'ammissione di stranieri sono prerogative degli stati nazionali, affermate in un lungo processo storico, ma è possibile che, al di là di questo controllo, lo stato non ritenga necessario occuparsi dell'origine, delle caratteristiche, delle ragioni dello spostamento, delle vicende successive all'ingresso di questi migranti. Molti stati, tra cui l'Italia, si sono a lungo limitati a emanare norme che consentivano un controllo di polizia sull'ingresso e la permanenza di stranieri: un potere discrezionale, negativo (impedisce, nega, espelle), che si caratterizza per il fatto di lasciare la massima libertà di azione all'amministrazione pubblica. Altri stati invece iniziarono a produrre norme in materia di movimenti migratori: criteri di ammissione, contingenti per nazionalità, accordi internazionali per il reclutamento di lavoratori, ecc. Ancor meno ovvia e generalmente accettata

---

<sup>1</sup> Anche in questo studio subiamo la difficoltà lessicale per cui in italiano, come in francese, "con il termine onnicomprensivo di *politica* ci si riferisce sia alle questioni riguardanti la conquista e l'esercizio del potere (l'attività di partiti e di istituzioni), sia alle linee di intervento pubblico nei vari settori (la politica economica, quella sanitaria, ambientale, ecc.). Con maggior precisione, nel contesto anglosassone si definisce *politics* l'insieme di attività che hanno in qualche modo a che vedere con lo Stato, inteso come massimo ordinamento giuridico-normativo e complesso di strutture per il governo di un sistema sociale, mentre viene impiegato il concetto di *policy* per riferirsi a ciò che lo Stato fa nei differenti campi di intervento. Pertanto, in termini molto generali, assumere un orientamento di *policy* significa preoccuparsi un po' meno degli assetti formali-istituzionali, per concentrare l'attenzione sui contenuti e gli effetti dell'azione pubblica" (Ires 1992c: 11). Utilizzeremo pertanto i termini inglesi ogni volta che ciò sia necessario per evitare ambiguità.

è l'idea che lo stato debba occuparsi delle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati che sono presenti sul suo territorio. In epoche e in paesi in cui lo stato garantisce pochi diritti e pochi servizi ai cittadini, l'equiparazione degli stranieri ai nazionali può risultare di secondaria importanza. Processi storici durati decenni, tutt'altro che lineari e non generalizzati in tutti i paesi di immigrazione, hanno portato a una graduale crescita delle norme che definiscono diritti e doveri degli immigrati, concedono loro diritti sociali e politici o comunque ne fanno oggetto di attenzione da parte dello stato sociale.

Infine, furono introdotte in molti stati misure a favore degli immigrati stranieri *in quanto tali*, oltre la semplice equiparazione, per aiutarli a superare le difficoltà specifiche che incontrano e per salvaguardare e sviluppare la loro lingua e la loro cultura di origine. Conviene introdurre una distinzione tra *politica relativa all'immigrazione* e *politica relativa agli immigrati*<sup>2</sup>: la prima si riferisce alle misure in materia di ingressi, soggiorno e uscita dallo stato degli stranieri; la seconda si riferisce alle condizioni offerte agli immigrati in materia di diritti civili, politici e sociali. Non sempre la politica relativa agli immigrati è una politica di integrazione, poiché vi sono stati che puntano piuttosto a mantenere una netta separazione tra stranieri e nazionali. I due tipi di politiche possono essere tenuti distinte per chiarezza espositiva, pur essendo evidente che sono facce di una stessa medaglia.

### 1.2. Cicli, fasi, modelli migratori

Si possono individuare delle scansioni temporali nei fenomeni migratori e, parallelamente, nelle politiche a essi relative, tenendo conto che non si tratta di cicli nettamente delineati, ma piuttosto di descrizioni schematiche di eventi complessi e intrecciati. Da questo deriva la difficoltà, per non dire l'impossibilità, di ricavare previsioni attendibili circa l'intensità e le caratteristiche dell'immigrazione dalla semplice estrapolazione di tendenze passate. Molte vicissitudini delle politiche per l'immigrazione derivano infatti da aspettative errate sugli sviluppi successivi del fenomeno. Si possono distinguere alcune grandi fasi storiche delle migrazioni tra e verso i paesi europei e fasi interne ai singoli flussi migratori.

Il secondo dopoguerra fu caratterizzato da importanti spostamenti di persone verso alcuni paesi europei per ragioni di lavoro. Si tende a dimenticare che nei decenni precedenti vi erano stati movimenti migratori verso le

---

<sup>2</sup> La distinzione si richiama a quella di T. Hammar, citato e ripreso da H. Entzinger (1990: 182).



Americhe, ma anche verso la Francia, di dimensioni persino maggiori: comunque, tra il 1945 e l'inizio degli anni '70, centinaia di migliaia di migranti entrarono in Belgio, Francia, Gran Bretagna, Svizzera e, dalla metà degli anni '50, nella Germania Federale. È noto che gli italiani parteciparono largamente a tali movimenti, anche se furono presto superati dagli immigrati di altri paesi del Sud Europa e del terzo mondo. In effetti, il dilagare dei lavoratori italiani in Europa, paventato con la nascita del Mercato comune, non avvenne. Questa fase si caratterizzò per il chiaro legame tra spostamenti di popolazione e richiesta di manodopera da parte delle economie dei paesi di immigrazione. Vi erano attive politiche di reclutamento di manodopera, la quale era però considerata temporanea: lavoratori ospiti destinati a rientrare in patria al termine della vita produttiva o in caso di disoccupazione.

Attorno al 1973, in coincidenza con un periodo di crisi economica, i paesi reclutatori di manodopera in Europa presero misure che cercavano di bloccare l'immigrazione. Nella nuova fase i flussi in entrata diminuirono, ma il numero di residenti immigrati non cessò di crescere soprattutto per effetto dei ricongiungimenti familiari. Qualche tentativo di invertire i flussi, incoraggiando i rientri volontari nei paesi di origine, non diede risultati apprezzabili. Si ritiene generalmente che i primi arrivi di immigrati in Italia furono legati alla chiusura dell'immigrazione in altri paesi europei, che fece crescere l'interesse dei migranti per gli stati europei ancora privi di politiche di regolazione dei flussi.

In seguito ai ricongiungimenti familiari si ebbe una notevole stabilizzazione sociale e territoriale della popolazione immigrata. La presenza di famiglie evidenziò la necessità di affrontare i problemi della casa, dei servizi sociali, scolastici e sanitari per gli immigrati. Anche paesi come la Germania che continuano a considerare gli immigrati come lavoratori ospiti, hanno ormai minoranze consistenti di popolazione di origine straniera, il cui rientro nelle terre di origine è assai improbabile. Per molti immigrati e, a maggior ragione, per i giovani nati e vissuti all'estero, il rientro sarebbe ormai una seconda emigrazione.

In molti casi, gli immigrati e i loro figli ottennero la cittadinanza, ma continuarono a fronteggiare problemi di inserimento socioeconomico e di ostilità più o meno acuta da parte degli autoctoni. In questi anni cadde l'illusione che razzismo, xenofobia e ostilità interetniche fossero residui del passato destinati a scomparire con lo sviluppo economico e nel processo di modernizzazione e che gli immigrati potessero venire assimilati in modo rapido e indolore. La stabilizzazione nel paese e la crescita di seconde generazioni ormai radicate portò inoltre all'ingresso degli immigrati e dei loro problemi nel campo della politica. In particolare nacquero associazioni

e movimenti non più rivolti esclusivamente ai problemi politici della madrepatria o al mantenimento di legami con essa, ma che promuovevano i diritti degli immigrati e sviluppavano nuove e autonome forme di cultura e di socialità. Questo ha portato in primo piano il dibattito sulla possibile convivenza tra culture e tradizioni diverse e sulla lotta al razzismo, con un passaggio – evidente soprattutto nel Regno Unito – dalle politiche per gli immigrati a quelle per le minoranze etniche.

Da alcuni anni i processi migratori verso l'Europa occidentale paiono essere entrati in una nuova fase. Continuano gli ingressi per lavoro, che alimentano più che in passato il lavoro nero e i servizi alle persone, o per ricongiungimento familiare, ma soprattutto è evidente la moltiplicazione dei fattori di spinta all'emigrazione da molte aree del mondo. La crisi dell'Europa orientale e la grave situazione del terzo mondo alimentano un flusso persistente di persone disposte ad affrontare gravi disagi per fuggire situazioni peggiori. I differenziali nelle condizioni di vita e nella crescita demografica tra Nord e Sud generano una spinta che pare difficilmente contenibile. Sono ricomparse categorie di migranti che parevano dimenticate, come gli sfollati a causa della guerra. Va notata però, di fronte al potenziale migratorio esistente, la relativa esiguità degli spostamenti effettivi. Questi flussi non interessano solo i paesi di immigrazione tradizionali, ma investono anche l'Europa mediterranea, aree di emigrazione sino a pochi anni fa. La situazione attuale presenta quindi al contempo i problemi irrisolti dell'inserimento delle popolazioni immigrate nei decenni passati e quelli di una crescente difficoltà da parte degli stati a farsi carico di nuove popolazioni immigrate, eterogenee e non più controllabili con le politiche di reclutamento della manodopera. Ne deriva una immagine più turbolenta e drammatica dei movimenti migratori.

Non vi è dubbio che la situazione dell'immigrazione non può essere capita e affrontata se non nel quadro delle interdipendenze internazionali e dei rapporti Nord-Sud: una visione tutta nazionale del problema è irrimediabilmente miope. Molti problemi con cui dobbiamo confrontarci oggi non sono quindi esclusivamente italiani, ma appartengono a una fase storica: caso mai è maggiore la nostra difficoltà a predisporre misure adeguate. Il dibattito politico sull'immigrazione ne ha seguito da vicino le diverse fasi: in generale si è passati da politiche centrate sulla regolazione del mercato del lavoro, che cercavano di soddisfare le necessità di manodopera senza esasperare la xenofobia, a una maggiore attenzione per le politiche sociali specifiche e, infine, al dibattito sulla cittadinanza e sulla possibilità di costruire società non dilaniate da conflitti, in cui convivano persone di origini e tradizioni culturali diverse.

In parallelo a queste trasformazioni dei movimenti migratori dal dopo-



guerra a oggi, in ogni singola corrente migratoria sono state individuate fasi che si susseguono con una certa regolarità, senza mai essere automatiche. Osservando una specifica corrente migratoria, si rileva che in genere i primi migranti sono maschi giovani, senza famiglia, particolarmente attivi e disposti a ritmi di lavoro intensi in quello che considerano un periodo transitorio in vista del rientro. Talora sono lavoratori stagionali. A essi fanno seguito immigrati meno giovani e con famiglia nel paese di origine. Per diverse ragioni, sovente collegate a crisi economiche, alcuni di questi migranti non rientrano dopo breve tempo, come pure prevedevano, ma si stabilizzano e si fanno raggiungere dai familiari. Nella fase successiva arrivano intere famiglie di immigrati: compaiono le donne (almeno nel caso di flussi non formati inizialmente da femmine) e i bambini. Le normali vicissitudini familiari, sovente aggravate dalle disagiate condizioni di vita, fanno inoltre comparire categorie di immigrati, o figli di immigrati, particolarmente problematiche, come le donne sole con bambini o gli anziani isolati. Le politiche sociali dei paesi di immigrazione sembrano in ritardo su tali fronti, frenate dalla previsione che gli immigrati sarebbero ripartiti appena finita la vita lavorativa.

Anche in relazione ai singoli flussi immigratori da un paese, si osserva una sequenza temporale, che tuttavia procede per dissociazioni della figura sociale (Dassetto, 1990a). L'immigrato vive sovente una situazione di apparente a-spazialità e a-temporalità: è *qui*, ma non è *di qui*, c'è *ora*, ma non c'era *prima* e si ritiene, non ci sarà *poi*. La sua storia precedente e il suo futuro non vengono presi in conto, talora neppure negli aspetti più ovvi, come per l'appunto l'invecchiamento. I ritmi sociali della società di arrivo e quelli dei migranti si sincronizzano in modo incompleto e difficoltoso. In genere le relazioni di lavoro si sviluppano a un ritmo diverso da quelle di inserimento sociale. Questi cicli sono quindi funzione di una durata *sociale*, non puramente cronologica. Secondo Dassetto, vi è un ingresso per segmenti nella società di arrivo: "Mobilitata dal loro rapporto di lavoro salariato, l'inserimento delle nuove popolazioni in uno spazio si realizza quindi per segmenti, seguendo un percorso sinuoso e costellato di ostacoli, attraverso diversi luoghi della topologia sociale, ove la biografia individuale dell'immigrato e il ciclo di vita familiare incrociano le relazioni sociali e la costruzione sociopolitica, le istituzioni o, ancor più in generale, lo spazio pubblico. Insomma, paracadutato in una società tramite il lavoro, l'immigrato entra con progressione più o meno lenta nel tempo e nello spazio sociale di questa. Vi entrerà come attore sociale – individuale, comunitario o collettivo – o come soggetto di diritto" (Dassetto, 1990a: 12-13).

Anche dalle ricerche sull'immigrazione extracomunitaria a Torino è emer-

so chiaramente che i migranti possono vivere la loro esperienza come una fase di sospensione dei riferimenti sociali e temporali, di ridefinizione del ciclo di vita. La vita "vera" resta al paese di origine: l'emigrazione sospende il flusso normale, consente di rinviare scadenze e scelte, di fare i conti solo alla fine del periodo di emigrazione, anche se essa si allontana sino a divenire un riferimento puramente ideale. Questa sospensione può essere una grande risorsa per i migranti, consentendo margini di manovra e possibilità di cogliere occasioni favorevoli maggiori rispetto agli stessi autotoni. Può anche diventare una trappola se non si riesce a innescare un processo virtuoso nel conseguimento di obiettivi successivi (Ires, 1991: cap. X).

Il nodo fondamentale dei tempi delle politiche per gli immigrati si colloca nell'articolazione di essi con altri quattro processi di cambiamento: i tempi dei movimenti migratori, i tempi dei processi di inserimento degli immigrati, i tempi della percezione di questi fenomeni da parte della popolazione locale e i tempi di percezione dei fenomeni da parte degli immigrati stessi.

Storicamente la distinzione tra cittadino e straniero si è precisata e rafforzata anche in relazione alla costruzione dello stato sociale. Si impose presto anche la necessità di mediare la tensione tra spinte xenofobe da parte di larghi strati della popolazione, tra cui sovente gli operai appoggiati dai sindacati, e la domanda di forza lavoro da parte dell'industria e dell'agricoltura. In genere si tese ad evitare l'esistenza legale di livelli salariali differenziati, puntando piuttosto sulla possibilità di risparmiare sui costi sociali di riproduzione della manodopera straniera. Questa soluzione entra in crisi con la stabilizzazione delle popolazioni immigrate, che rende ineludibile l'estensione, in qualche misura, dello stato sociale anche ad esse per evitare che si inneschi un degrado sociale pericoloso e comunque disfunzionale anche per la loro utilizzazione nell'economia. Oggi la crisi del *welfare state*, che limita le possibilità di intervento sulle fasce più svantaggiate della popolazione immigrata, si accompagna alla persistenza, o persino alla riacutizzazione, della xenofobia e della discriminazione. In queste condizioni la posta in gioco riguarda ormai la stessa cittadinanza e il senso dell'appartenenza allo stato-nazione.

Oltre alle variazioni nel tempo, sono emerse nettamente anche le variazioni nello spazio di queste politiche. Anzitutto nello spazio politico per eccellenza che è lo stato. Si è così iniziato ad analizzare e a confrontare le situazioni di diversi stati, facendo emergere modelli nazionali, ognuno con le sue peculiarità, che si sviluppano dalla dialettica tra fenomeno migratorio e intervento politico-amministrativo. Disponiamo oggi di numerosi studi, comparativi o su singoli casi. Anche dal punto di vista teorico sono state sviluppate e analizzate le profonde implicazioni che le politiche per gli



immigrati possono avere sulla stessa concezione della comunità politica nazionale-statale.

In generale i fattori che maggiormente influiscono sulla formazione dei modelli nazionali di intervento politico sull'immigrazione sono<sup>3</sup>:

- a) i modelli di ordinamento statale di ogni paese, con particolare riguardo ai rapporti centro-periferia e tra maggioranze e minoranze interne;
- b) le differenti concezioni della cittadinanza o della nazionalità in senso giuridico;
- c) "le esperienze fatte in passato per integrare quell'altra categoria di non-cittadini-lavoratori che erano i membri delle classi subalterne dei nostri paesi" (Zincone, 1992b: 262);
- d) i rapporti di dominazione coloniale e i relativi modelli di amministrazione, nonché i lasciti demografici e culturali dei trascorsi politici coloniali;
- e) i rapporti internazionali, in senso politico e ideologico, e gli equilibri generali in cui un paese si colloca in un dato periodo storico;
- f) le specifiche circostanze e modalità in cui i flussi migratori sono iniziati e proseguiti;
- g) le diverse esigenze demografiche e di mercato del lavoro di medio e di breve periodo.

I primi tre punti richiamano l'attenzione sulle particolari configurazioni istituzionali e sociali di ogni paese che possono orientare l'intero stile politico di uno stato, portando a riconoscere con maggiore facilità autonomia politica alle minoranze (Gran Bretagna) o a enfatizzare maggiormente l'unicità e l'indivisibilità della repubblica (Francia) e a concepire basi diverse per il *pactum societatis*.

Per il punto d), basti sottolineare che esso è stato oggetto di poca riflessione e di poca attenzione in Italia, la quale ha avuto un impero coloniale e, anche dopo la sua perdita, ha proseguito una politica, assai discutibile, nei confronti dei paesi ex coloniali (Del Boca, 1984, 1992).

Il punto e) richiama l'attenzione sulla "geometria variabile" del razzismo, secondo l'espressione di R. Gallisot (1992), che in ogni periodo storico porta ad accentuare l'ostilità verso specifici gruppi di immigrati, in relazione a più generali rapporti politici internazionali. In Francia, ad esempio, sino alla seconda guerra mondiale l'ostilità nei confronti degli immigrati italiani fu assai maggiore che nei confronti dei magrebini. In seguito, si cominciò a sostenere che gli italiani erano facilmente integrabili, mentre si accentuava l'ostilità verso gli algerini. In sostanza, la distanza sociale e l'ostilità tra popolazioni non sono predeterminate e immutabili, ma dipendono da confi-

---

<sup>3</sup> Utilizziamo, integrando tra di loro le due proposte, i fattori individuati da Lapeyronnie e Frybes, 1990 e da Zincone, 1992b: par. VI. 4.

gurazioni storiche, e questo sembra relativizzare l'importanza della maggiore o minore distanza culturale o "integrabilità" degli immigrati.

Gli ultimi due fattori sono fondamentali per capire comparativamente le diverse situazioni nazionali e sono ritenuti predominanti su altri (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 27). Nel caso italiano, se vi era una certa attenzione politica generale alle migrazioni, queste erano viste soprattutto come problemi di emigrazione e di mantenimento dei legami con le comunità italiane all'estero. Quando si prese coscienza dell'esistenza degli immigrati, l'idea di un'economia in crisi, con presenza di sacche di disoccupazione, di sotto-occupazione, di lavoro nero e di economia illegale era ormai diffusa. Questa situazione rendeva difficile collegare l'immigrazione straniera alle esigenze del mercato del lavoro: gli immigrati furono classificati subito come lavoratori, ma più nelle dichiarazioni ufficiali che nell'esperienza quotidiana. Molti immigrati hanno un lavoro stabile e regolare, ma si fatica a vederli e a tenerne conto: l'immagine più diffusa resta quella dell'avventizio, del questuante o del bisognoso. La mancanza di un'evidente domanda di manodopera, la presenza di gruppi di immigrati eterogenei e sovente assai poveri hanno contribuito a una visione emergenziale e miserbilistica dell'immigrazione: un'ondata incontenibile di persone che non ci servono come lavoratori, che non arricchiscono la società e la cultura, anche se suscitano compassione e solidarietà. Opinioni, queste, rilevate anche da recenti indagini dell'Ires in Piemonte (Ires, 1992a).

In generale gli immigrati occupano posizioni basse nella struttura di classe, oltre a poter essere vittime di specifiche discriminazioni per via della loro origine o del solo fatto di essere stranieri. Il cammino delle politiche sociali nei loro confronti è quindi tutto in salita: esse si sviluppano nella tensione tra spinte, talora assai violente, a scaricare sugli immigrati odi, rancori, frustrazioni e la necessità di rispettare non solo le esigenze della pacifica convivenza e del funzionamento dell'economia, ma anche i fondamenti dello stato di diritto e della democrazia.

Anche nei momenti di maggiore calma e apertura gli interventi a favore degli immigrati non risultano particolarmente incentivanti per le amministrazioni pubbliche. Come avviene anche per altri gruppi sociali marginali, gli interventi sono complessi ed esposti a elevati rischi di insuccesso. Si tratta inoltre di una popolazione politicamente poco influente e che non possiede rilevanti risorse in grado di rendere evidentemente pagante, per la società e per il sistema politico, l'attivazione dell'amministrazione a favore di essa. Per contro, temi xenofobi possono facilmente essere usati da forze politiche avverse agli immigrati o, più banalmente, come puro strumento di lotta politica cercando di attirare con essi gli elettori. In queste condizioni è sovente necessaria una forte spinta motivazionale, di tipo eti-



co, perché qualche settore delle pubbliche amministrazioni si mobiliti. Il ricorso al volontariato privato o a forme di volontariato interno alla pubblica amministrazione sono soluzioni diffuse e ricorrenti (Sacconi, 1993; cfr. *infra* cap. VII).

Le politiche per gli immigrati procedono tipicamente per "cicli dell'attenzione": a momenti in cui esse sono al centro del dibattito seguono momenti di stasi e disattenzione, con un succedersi di svolte in senso favorevole o di chiusura. L'esperienza internazionale mostra tuttavia che i momenti di svolta radicale sono relativamente rari e certi indirizzi di fondo possono proseguire anche se mutano le maggioranze politiche.

Han Entzinger ha indicato i requisiti di base per una politica di integrazione: anzitutto, *ci devono essere immigrati*. Non si tratta di un'affermazione lapalissiana, perché non è sempre chiara la distinzione tra stranieri, immigrati, nazionali che rientrano in patria, cittadini di origine straniera. Una conseguenza di questa situazione è che "il fatto che ogni stato europeo abbia il suo proprio modo di definire il concetto di 'immigrato' rende difficile non solo operare confronti precisi della situazione degli immigrati in diversi paesi e valutare il numero totale degli immigrati che vivono in Europa, ma anche armonizzare le politiche per l'immigrazione a livello europeo" (Entzinger, 1990: 184). E, aggiungiamo in riferimento al presente studio, ostacola la valutazione comparata dell'efficacia e dell'efficienza delle diverse politiche nazionali e locali.

Un secondo requisito è *il riconoscimento della presenza di immigrati da parte delle autorità*, anch'esso tutt'altro che ovvio e scontato. Occorre inoltre che sia riconosciuto il *carattere permanente di tale immigrazione*, in assenza del quale si può avere una politica per gli immigrati, temporanea, transitoria, ma non già una politica di integrazione. Ai tre requisiti di base si aggiungono alcune precondizioni, quali la volontà politica di affrontare la situazione, la capacità dei poteri pubblici di perseguire concretamente politiche per gli immigrati e quindi l'effettiva incisività degli interventi pubblici nei diversi campi e infine, particolarmente rilevante in questa sede, le diverse articolazioni e distribuzioni delle responsabilità ai vari livelli di governo, sia tra governo centrale e governi locali, sia tra settore pubblico e settore privato (Entzinger, 1990: 187; cfr. *infra* par. 7.1.).

### 1.3. Quali obiettivi per le politiche: integrazione, inserimento, assimilazione

Qual è l'obiettivo delle politiche che riguardano gli immigrati? Posto che non si vogliano semplicemente cacciare gli stranieri, esse si prefiggono comunque di far convivere per qualche tempo e in qualche modo stranieri e



cittadini, anche nel caso in cui la scelta sia il non intervento, e quindi la delega ai meccanismi di regolazione del mercato e della società civile, o che si ritenga del tutto transitoria la presenza straniera: "può risultare fertile interpretare i vari tasselli delle *politiche dell'immigrazione* praticate nel passato e nel presente *come strumenti di strategie dirette a massimizzare i vantaggi ed a controllare le tensioni indotte dall'afflusso e dalla presenza degli stessi immigrati, strategie vincolate da certe condizioni ambientali*, che variano nel tempo e da un sistema all'altro" (Zincone, 1992b: 235).

Una difficoltà fondamentale per definire chiaramente gli obiettivi delle politiche sta nel fatto che i concetti utilizzabili si caricano immediatamente di valenze politiche che rendono difficile, se non impossibile, un discorso neutrale. Queste valenze politiche si riflettono anche sull'uso scientifico dei termini, che diviene oscillante e impreciso (Beaud e Noiriel, 1992: 262). In più il dibattito verte spesso su falsi problemi e sconta ambiguità che sono insite, costitutive di un processo che non può rispondere a una razionalità olimpica, ma si costruisce faticosamente e progressivamente nella vita reale. Una prima difficoltà da superare è in effetti quella di accettare che queste politiche possano essere oggetto di studio scientifico, sistematico, e non siano solo questione di opinioni (Weil, 1991: 19).

Nel dibattito politico francese si sono peraltro individuati diversi concetti ai quali corrispondono altrettanti modelli di rapporti tra maggioranza e minoranze immigrate: adattamento, assimilazione, integrazione, inserimento. Nel 1988 il Commissariat général du plan, dopo aver indicato le implicazioni politiche che potevano essere suggerite da questi diversi termini, concludeva in favore del concetto di inserimento (*insertion*), e indicava che l'obiettivo delle politiche sociali per gli immigrati deve essere di "favorire lo sviluppo di una dinamica di scambio che, pur preservando le specificità culturali delle diverse componenti della società, contribuisca all'emergere di nuovi legami sociali e instauri uno spazio sociale sufficientemente coerente" (Commissariat général du plan, 1988: 218). Legata all'attenzione per le sfumature politico-ideologiche dei termini, di per sé variabili nel tempo, più che al significato rigoroso dei concetti, la preferenza ufficiale per questo concetto è stata in effetti presto abbandonata.

Jacqueline Costa-Lascoux ha sintetizzato le implicazioni di filosofia politica di tre concetti-modelli di relazione fra immigrati e società di accoglienza: "*L'assimilazione signifierà*: la credenza nella virtù assimilatrice delle istituzioni; l'adesione completa dello straniero tramite una conversione delle mentalità e dei comportamenti alle norme e ai modi di vita della società di accoglienza; l'importanza fondamentale dell'ottenimento della cittadinanza [...]; l'abbandono del particolarismo per fondersi nella società di accoglienza.

*L'integrazione riposa su diversi postulati*: un'interdipendenza stretta tra i



membri di una società in una dinamica di scambio; una partecipazione attiva all'insieme delle attività della società e non solo alla sua economia o a certi benefici; l'adesione alle regole di funzionamento e ai valori della società di accoglienza; il rispetto di ciò che costituisce l'unità e l'integrità della comunità di cui si diventa parte integrante.

*L'inserimento* consiste nel riconoscere allo straniero il posto che occupa in un'economia, un quadro sociale o culturale; preservare almeno parzialmente l'identità di origine, le specificità culturali e i modi di vita; accettare l'idea di un possibile distacco a causa del rifiuto dell'assimilazione, il reinserimento al paese di origine o l'espulsione dalla società di accoglienza.

Così l'assimilazione sottolinea l'unità della comunità nazionale; l'integrazione, la scelta e la partecipazione dei nuovi membri; l'inserimento, le condizioni di accoglienza dello straniero con il mantenimento del particolarismo di origine" (Costa-Lascoux, 1989: 11-12).

Altri autori che si ricollegano a un quadro teorico e disciplinare più preciso usano in modo diverso questi termini. François Dubet ad esempio indica come *integrazione* un livello del processo migratorio relativo al posto assegnato agli immigrati e alla loro funzione nel sistema. L'*assimilazione* designa invece "i meccanismi di identificazione culturale che dominano l'esperienza dell'immigrazione, l'avvicinamento o la distanza delle relazioni tra gruppi, la convergenza dei 'costumi' dei gruppi presenti" (Dubet, 1989: 7). Un terzo livello è l'*identificazione nazionale* "come modello di cittadinanza, di partecipazione politica e, verosimilmente, di 'immaginario storico' e d'appartenenza statale" (*Ibidem*). Questi tre livelli rinviano ad altrettante prospettive teoriche sull'immigrazione: struttura socioeconomica, cultura e politica, pur essendo logiche di azione e non sfere distinte. Evidentemente, in questo caso non si tratta più di scenari complessivi sul cambiamento delle popolazioni immigrate, ma di processi sociali distinti e compresenti, dalla cui articolazione risulta la situazione dell'immigrazione in Francia (Dubet, 1989: 109).

Nei paesi anglosassoni il dibattito si impenna su concetti diversi e solo parzialmente riconducibili a quelli summenzionati: se *integrazione* è il termine teorico che designa in generale il processo, le configurazioni empiriche sono discusse piuttosto in termini di modelli o prospettive: *melting pot*, *assimilation*, *pluralism*. Mentre il primo termine suggerisce l'immagine di una nuova società che nasce dalla fusione di immigrati di diversa origine ("*E pluribus unum*"), il secondo sottolinea la piena omologazione dei nuovi arrivati alla società e alla cultura dominanti. Il terzo concetto designa invece un modello che "implica mutuo rispetto tra i vari gruppi di una società per le rispettive culture, un rispetto che consenta alle minoranze di esprimere la loro cultura senza soffrire ostilità o pregiudizio" (Schaefer, 1990: 47). Questo modello, per quanto ritenuto da molti auspicabile, è an-



che riconosciuto come assai difficile da realizzare: al momento sembra prevalere sovente una mutua separazione e ostilità tra gruppi etnici.

In Italia il dibattito si è svolto utilizzando concetti in parte diversi: è stato largamente utilizzato il concetto di *società multiethnica e multiculturale*, ispirato a una concezione pluralista, del tipo su definito, con in più una particolare enfasi sulla ricchezza, la varietà, gli stimoli culturali che tale società conterrebbe (Ghirelli, 1991). Per altro questo concetto, e le implicazioni che ha in termini di modelli politici, è oggetto di discussioni e critiche poiché sembra adombrare più un'utopia che un modello politicamente e socialmente praticabile (Melotti, 1992: 134; Balbo e Manconi, 1990: 39).

Come hanno mostrato Beaud e Noiriel, la diversità nelle situazioni sociali dei due principali paesi di immigrazione a cavallo tra Ottocento e Novecento – Francia e Stati Uniti d'America – ha influenzato profondamente le prime due scuole sociologiche che hanno affrontato il problema dell'*assimilazione*, quella di Durkheim e quella di Chicago. Negli Usa le masse di immigrati erano toccate solo dalle politiche delle comunità locali, le municipalità urbane *in primis*, o dalle forme di auto-organizzazione e di autotutela politica che i gruppi etnici e religiosi riuscivano a costruire: a queste andava quindi l'attenzione dei sociologi. In Francia invece il rapporto con lo stato centrale era immediato e inevitabile: la sua azione era la *conditio sine qua non* per poter analizzare e comprendere il processo di assimilazione. Si delineano così due tradizioni di pensiero e di ricerca sull'integrazione degli immigrati, l'una più centrata sulle dimensioni psicosociali, l'altra sulla dimensione istituzionale: esse tuttavia si devono completare e compenetrare, e non possono essere semplicisticamente contrapposte come "rispetto delle differenze" contro "unificazione giacobina" (Beaud e Noiriel, 1992).

Non procederemo oltre nel tentativo di definire e analizzare in astratto i modelli di società che derivano o che dovrebbero derivare dalle politiche per gli immigrati (o dalla loro assenza) e i diversi termini usati per indicarli. In effetti un metodo che si potrebbe adottare è quello di definire con rigore i diversi modelli e poi cercare di classificare su tale base le politiche empiricamente individuate nello studio dei nostri due casi. Ma, anzitutto, se è importante cercare di fare chiarezza concettuale, siamo lontani da un quadro teorico solido e condiviso, che fornisca strumenti non controversi o equivoci. Inoltre riteniamo non sia utile chiudere prematuramente la questione etichettando politiche, iniziative, opinioni, strategie d'azione in termini netti, ad esempio di integrazione *versus* segregazione. Come si vedrà, le situazioni concrete sono assai aperte, composite, ambigue e ci pare che un'indagine empirica su due realtà locali debba avere come contributo centrale proprio quello di non celare ed eliminare la varietà e la complessità.

Comunque, un risultato fondamentale delle ricerche e delle riflessioni

teoriche su questi temi è il *passaggio dall'idea di un processo di assimilazione, lineare e sempre uguale, a quella di molteplici percorsi ed esiti, aperti, intrecciati, che si debbono rinnovare continuamente*. Da questa visione emerge l'importanza di politiche interattive, che dialogano con la società, anziché proporre un itinerario predefinito lungo il quale incanalare gli immigrati, nonché la scoperta dei modelli locali di integrazione.

#### *1.4. Le politiche locali per gli immigrati: un nuovo spazio di analisi*

L'analisi sociologica dei processi di integrazione degli immigrati, o dei conflitti tra questi e i residenti, ha ormai una lunga tradizione alle spalle e può vantare alcuni testi classici della sociologia, in particolare dovuti alla scuola di Chicago. Anche in Italia le migrazioni interne del secondo dopoguerra stimolarono una breve stagione di validi studi e di ricerche. In linea di massima tuttavia queste indagini si concentravano sui processi sociali ed economici dell'integrazione, o del conflitto, e lasciavano sullo sfondo le valenze politiche dei processi. Prevaleva in genere l'attenzione agli aspetti di regolazione sociale spontanea o di mercato, talora con connotazioni naturalistiche (non a caso si parlò anche di ecologia sociale) e ai processi generali, rispetto alle specificità di ogni stato.

Queste caratteristiche non paiono sorprendenti: prima del pieno sviluppo dello stato sociale gli interventi regolativi statali erano minimi anche per la popolazione autoctona e a maggior ragione per gli stranieri. Piuttosto erano le associazioni, le chiese, le organizzazioni caritative, e spesso strutture informali o clandestine, a fornire agli immigrati un minimo di sostegno nei loro sforzi per trovare uno spazio di lavoro e di vita all'estero.

Solo in tempi relativamente recenti quindi hanno cominciato a moltiplicarsi le norme e i provvedimenti che prevedono iniziative nei loro confronti per guidarne il processo di integrazione. Parallelamente anche le iniziative degli enti locali, di altre amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni private si sono moltiplicate e hanno assunto maggior visibilità. Si comincia a questo punto a parlare non solo più di una storia dell'immigrazione, ma anche di una storia delle politiche per gli immigrati<sup>4</sup>.

Le caratteristiche e le implicazioni delle politiche *locali* per gli immigrati sono relativamente poco studiate. Al momento le ricerche che affrontano questo tema a livello di città sono poco numerosi e non si individuano fi-

---

<sup>4</sup> Per un'ampia e stimolante ricostruzione della storia sociale dell'immigrazione in Francia cfr. Noirel, 1988. La storia delle politiche per l'immigrazione in Francia è ampiamente analizzata da Weil, 1991 e da Wihlold de Wenden, 1988. Restano da scrivere studi analoghi per l'Italia, ma per il diritto si può vedere Zanchetta, 1991.



loni di studio organici, almeno nei due paesi che ci interessano direttamente. In Italia, forse per la maggiore varietà e frammentazione delle situazioni locali, la dimensione locale delle politiche per gli immigrati ha ricevuto subito una certa attenzione. Mentre non è ancora del tutto chiaro se, e in quali termini, si possa parlare di un modello nazionale italiano di integrazione degli immigrati, è stata prodotta una documentazione abbastanza ampia sulle situazioni di singole aree. La dimensione locale, è individuata come fondamentale non solo dalla normativa statale, ma anche dalle analisi di organismi istituzionali come il Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro). Si tratta di studi che uniscono l'analisi degli interventi – e delle caratteristiche dell'immigrazione locale – con la proposizione di linee politiche e di soluzioni istituzionali. Prevale comunque la parte di documentazione e di proposta sull'analisi sociologica e politologica propriamente detta<sup>5</sup>.

Si possono fare alcune considerazioni negative sul fatto che il livello locale sia adeguato e utile nello studio delle politiche per gli immigrati: i flussi migratori rispondono a logiche ampie, al limite mondiali; gli immigrati sono molto mobili sul territorio; le competenze delle amministrazioni locali in materia sono limitate e sovente esse possono solo seguire le decisioni del centro.

A favore di un'analisi delle politiche locali si possono tuttavia indicare alcuni elementi fondamentali. Anzitutto, le amministrazioni locali possono attivare, direttamente o indirettamente, una serie di iniziative a favore degli immigrati: uffici di assistenza sociale, centri di prima accoglienza, iniziative di sostegno al volontariato e all'associazionismo degli immigrati, politiche della casa attente alle esigenze degli stranieri. Si tratta di misure che hanno immediate ripercussioni sulle condizioni di vita degli immigrati e sui rapporti con la popolazione locale. In alcuni casi, iniziative ideate e sperimentate a livello locale possono poi venir recepite nella normativa nazionale.

Tutto quanto concerne i flussi di ingresso e la condizione giuridica dello

---

<sup>5</sup> Tra le ricerche in cui è più presente il problema dell'intervento politico sulla popolazione immigrata a livello locale in Francia, segnaliamo: Perotti, 1988, sulle esperienze politiche di Monsen-Baroeul e Amiens; Jacquin e Wieviorka, 1991 su Mulhouse. Lapeyronnie e Friès (1990) hanno diretto una ricerca sull'inserimento degli immigrati in Francia e in Gran Bretagna, basata su un'ampia documentazione a livello locale, di comuni, che ne fa, a nostra conoscenza, il contributo francese più ampio in questo specifico filone di ricerche. È utile, anche perché riguarda proprio Lione, lo studio dell'antropologo britannico Ralph Grillo (1985). Cfr. anche Dassetto, 1990b, su una municipalità di Bruxelles. Per l'Italia, si veda la bibliografia generale degli studi sull'immigrazione in Italia di Melchionda (1993). In particolare le politiche locali sono analizzate in: Cnel-Aaster 1990; Cnel 1990, 1991, 1993a, 1993b; Regione Emilia-Romagna, 1993; Irer, 1991; Oetamm, 1991, 1992, 1993.



straniero è materia di stretta competenza dello stato. Tuttavia l'applicazione concreta delle norme avviene quasi sempre a livello locale, ad esempio con il rilascio dei permessi di soggiorno da parte delle questure, e risulta che esistono non trascurabili differenze nell'applicazione delle norme tra i diversi uffici periferici delle varie amministrazioni statali. Inoltre, poiché molte pratiche possono essere agevolate dall'intervento di associazioni o organizzazioni locali, la tutela dei diritti degli stranieri e la piena fruizione dei servizi loro offerti può di fatto essere assai più agevole in una località rispetto a un'altra, a seconda dell'esistenza e dell'efficacia di tali organizzazioni.

Come ogni cittadino non abita genericamente "in Italia", ma è più o meno radicato in un luogo preciso, anche l'immigrato più mobile si trova a vivere in un'area specifica, in una regione, in una città. Ogni località offre specifiche risorse, anzitutto in termini di possibilità di lavoro e di abitazione. Ma, soprattutto, e a maggior ragione se l'immigrato è stabile e ha famiglia, il processo di inserimento passa attraverso una serie di interazioni quotidiane continue nelle quali il peso della dimensione locale, dei vincoli e delle risorse che essa offre, è fondamentale. Questo è particolarmente vero in un paese come l'Italia che presenta una forte articolazione e squilibri territoriali.

Anche sul piano analitico la dimensione locale è fondamentale, poiché consente di vedere nei particolari e nel quotidiano l'*interazione degli attori* nella gestione operativa delle *policies*, anche di quelle decise a livello centrale. La dimensione locale consente di vedere non un piccolo pezzo di *policy* nazionale, ma tutta questa messa alla prova nella sua applicazione locale: è quindi un test fondamentale per la valutazione delle *policies*.

Sul piano delle *politics* l'immigrazione è ormai una posta in gioco fondamentale a livello locale. In Francia la dimensione locale diventa importante per lo spazio politico degli immigrati a partire dalla fine degli anni '70 per tre ragioni principali: la crescente rilevanza sociale di queste popolazioni ormai stabilizzate, l'inizio di un'attività politica degli immigrati rivolta esplicitamente al paese di residenza e l'avvio della politica di decentramento, che attribuisce maggiori responsabilità agli enti locali (Wihtold de Wenden, 1988: 256-269). In Italia, circa un decennio più tardi, la presenza degli immigrati diviene un tema politico non più eludibile per molte amministrazioni locali. In entrambi i paesi la crescita dei consensi, in particolare in alcune elezioni amministrative, per movimenti politici avversi all'ingresso e alla stabilizzazione degli immigrati ha reso inevitabile una forte tensione ideologica e politica attorno alle popolazioni immigrate.

Per contro la notevole crescita del peso delle politiche locali per l'immigrazione non va esente da critiche. Perché le politiche locali possano promuovere condizioni migliori di vita per gli immigrati deve pur sempre funzionare

un'istanza superiore, superordinata, che vegli affinché l'adeguamento degli interventi alle condizioni locali non si traduca in un'accentuazione delle disuguaglianze sul territorio. Altro rischio è rappresentato dallo stabilirsi di reti clientelari o comunque di mediazione impropria tra élites immigrate e notabilato locale, che indeboliscono l'integrazione del sistema politico. Infine, la delega alle amministrazioni locali può celare il rischio di un disimpegno dello stato dalle situazioni più difficili, indicando nel territorio – elemento politicamente più neutrale – la dimensione più adeguata per individuare e trattare certi problemi che invece andrebbero affrontati in specifici gruppi sociali.

Lapeyronnie e Frybes sottolineano la difficoltà a cogliere lo spazio proprio dell'integrazione locale delle popolazioni immigrate, stretto fra i dibattiti politici generali da un lato e i processi sociali di integrazione dall'altro che sembrano obbedire a logiche autonome. Come possibilità per uno studio delle politiche locali per l'immigrazione che essi propongono che: "L'analisi dell'integrazione locale deve interrogarsi sul modo in cui, in uno spazio particolare, le azioni politiche permettono o non permettono di legare lo spazio pubblico e la società. Essa non può avere come scopo semplicemente quello di spiegare delle misure legali o delle politiche pubbliche e i loro effetti sociali, ma deve cercare di *rendere conto della costruzione di un problema e del suo trattamento*. Al di fuori di questo punto nodale, l'oggetto si spezza tra dei discorsi, delle politiche e delle decisioni e, in fondo, la condizione degli immigrati" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 4, sottolineatura nostra).

### *1.5. Prospettive teoriche e strumenti d'indagine*

Dato questo quadro generale, occorre individuare gli strumenti teorici per analizzarlo. Anzitutto si devono superare le impostazioni semplificatrici che vedono nell'arrivo degli immigrati un fatto sostanzialmente ininfluenza sulle politiche: vi sono più persone che abbisognano di casa, assistenza sociale e sanitaria, scuola, ecc. Le organizzazioni a ciò preposte devono seguire le procedure usuali, anche se si può richiedere qualche aggiustamento marginale: non c'è innovazione, ma solo continuità. Poco diffusa nell'immagine ufficiale della situazione, questa impostazione potrebbe essere invece radicata a livello di concreta gestione burocratica. L'impostazione speculare vede invece nell'arrivo degli immigrati una novità sconvolgente, in positivo o in negativo: si va verso la società multi-etnica, si deve realizzare una rivoluzione culturale, tutto cambia. Si rischia in tal modo di sottovalutare la continuità nelle logiche di intervento e l'azione modelatrice che le nostre istituzioni compiono sugli immigrati.

Le precedenti esperienze di ricerca sull'immigrazione straniera a Torino



(Ires, 1991 e 1992a) e l'analisi della letteratura teorica sull'argomento ci hanno portato a ritenere che occorra partire da una prospettiva aperta e centrata sui processi: i problemi dell'immigrazione non sono dati di fatto, fenomeni naturali che seguono un corso e assumono forme predefinite. Né le politiche per gli immigrati sono semplici risposte tecniche, di cui è perfettamente nota la meccanica e gli esiti, a tali problemi. Al contrario, occorre partire dall'idea che assistiamo a processi interattivi dagli esiti aperti, in cui esistono meccanismi sociali, ma non modelli evolutivi o situazioni inevitabili e scontate. Il concetto di *configurazione*, nel senso di Norbert Elias, può definire meglio questo tipo di divenire storico.

Definiamo quindi il punto di partenza dell'analisi delle politiche per gli immigrati nella città come un campo di interazioni aperte tra attori. Gli attori di cui ci occupiamo non sono individui o aggregati casuali di persone, ma attori collettivi organizzati, ossia insiemi di persone che hanno costruito un sistema sociale strutturato, in grado di agire con una certa unitarietà. In pratica, ci occuperemo di organizzazioni che variano da associazioni a pubbliche amministrazioni. La distinzione tra pubblico e privato non è un presupposto, una distinzione di partenza netta: interessa piuttosto l'intreccio fra i due, sia perché in effetti troveremo molte forme ibride, sia perché, di fatto e di diritto, la politica per gli immigrati nasce dalla composizione di iniziative pubbliche e di iniziative private in concrete *strutture di implementazione* (Zan, 1988: 335-353; cfr. oltre cap. VII).

Un elemento fondamentale di interesse di uno studio sull'immigrazione è che mette di fronte attori e situazioni nuovi, non ancora consolidati storicamente per quanto riguarda il tema specifico, anche se molte organizzazioni – comprese quelle di immigrati – hanno alle spalle una storia. *L'ambiente interattivo quindi si organizza, si forma, è in divenire*: non è statico e già formato. Nella nota metodologica alla fine del capitolo vengono richiamati brevemente i concetti e gli strumenti di analisi organizzativa utilizzati.

La dimensione comparativa nello studio delle politiche per gli immigrati si è imposta come uno strumento euristico fondamentale per comprendere i processi in atto. La comparazione non è semplice giustapposizione di casi ed esperienze, per cercare idee da importare o per formulare graduatorie di successo, ma piuttosto un modo per mettere in discussione le certezze e le ovvietà, per apprendere qualcosa su *che cosa possiamo apprendere*, è strumento concettuale per scomporre l'ambiente, per mettere in luce la diversa composizione di interazioni e di attori.

La comparazione non si impone da sé con evidenza, ma è una procedura di indagine: ogni comparazione deriva da interessi e metodi di ricerca. La scelta di incentrare l'indagine su delle città non sembra necessiti di particolari giustificazioni, per l'addensamento degli immigrati nelle aree me-



tropolitane e per la particolare rilevanza che ha la loro presenza in tali ambienti. Avendo quindi la città di Torino come punto di partenza, è parso opportuno, tenuto conto delle risorse disponibili, approfondire un solo altro caso, anziché fare una ricognizione più estesa, ma più superficiale. La

#### La presenza straniera a Lione e a Torino

La presenza di immigrati stranieri a Torino e a Lione è difficilmente comparabile in termini puramente quantitativi. Le cifre sono distanti fra loro in valore assoluto e relativo, ma soprattutto le caratteristiche sociali delle due popolazioni sono profondamente diverse. In Francia abbiamo una popolazione di origine straniera numerosa, stabilizzata e in parte naturalizzata. In Italia invece gli immigrati sono meno numerosi, poco stabilizzati nella società e sul territorio e i naturalizzati sono pochi. Qualche dato elementare può permettere di apprezzare tale diversità e di collocare in uno sfondo demografico le informazioni sulle attività e le politiche nelle due città.

L'area urbana di Lione ha 1.262.000 abitanti (il comune di Lione ne ha circa 400.000, ma si colloca in continuità con i centri della *banlieue*, con i quali forma la *Communauté urbaine de Lyon*) in 493.000 famiglie. I cittadini francesi sono 1.126.188, 57.336 per acquisizione 136.075 residenti sono invece stranieri, in 46.600 famiglie (10,8% della popolazione, 9,5% delle famiglie. In Francia gli stranieri sono oltre tre milioni e mezzo). La dimensione media delle famiglie di francesi è di 2,36. Per le famiglie di stranieri la dimensione è maggiore (3,68), ma con notevoli diversità fra i gruppi: si passa dal 2,74 degli italiani ai 4,77 dei tunisini. Le nazionalità più numerose sono gli algerini (41.000), i tunisini e i portoghesi (19.000), gli italiani (10.000), gli spagnoli e i turchi. Gli stranieri sono il 24% degli operai, il 21% dei disoccupati, l'8,2% dei commercianti e artigiani, il 5,2% dei pensionati, il 2,7% dei quadri (dati del censimento del 1990; fonte Insee). Le maggiori concentrazioni, assolute e relative, di immigrati si hanno nei comuni della periferia orientale di Lione e in alcuni quartieri del centro.

Torino ha 962.000 abitanti (1991), mentre l'area metropolitana ne ha circa 1.700.000. Dei 987.405 stranieri soggiornanti in Italia (dati del Ministero degli interni a fine 1993), 31.264 sono in provincia di Torino, concentrati specialmente nel capoluogo. Il gruppo di gran lunga più numeroso è quello dei marocchini (quasi 7.000), seguiti da cinesi (1.400), jugoslavi, senegalesi, tunisini e somali. I residenti registrati all'anagrafe comunale (marzo 1994) sono 13.900. La dimensione media dei nuclei familiari italiani è di 2,24, mentre per gli stranieri è di 1,53, anche in questo caso con notevoli disparità interne (1,24 per i tunisini, 4,34 per gli jugoslavi; fonti: Comune di Torino e Reginato, 1994). In entrambe le città è difficile e rischioso stimare la presenza di clandestini, la cui quantità in Italia è generalmente considerata rilevante e in crescita. L'Ufficio stranieri del comune di Torino ipotizza, con molta cautela, che in provincia potrebbero oscillare tra i cinquemila e gli ottomila.

scelta è caduta su Lione<sup>6</sup>, in Francia, per le seguenti ragioni:

- nel quadro europeo la situazione della Francia è sembrata la più direttamente comparabile con quella italiana, con in più la possibilità di paragonare un paese di vecchia e consolidata immigrazione con un'esperienza recente;
- Lione ha un posto di rilievo a livello nazionale per la storia e per la situazione politico-sociale degli immigrati, che ne fanno un caso particolarmente significativo;
- la città ha dimensioni e caratteristiche non troppo dissimili da Torino e la comparazione si può incentrare sul tema specifico senza dover apportare troppe correzioni dovute al contesto differente;
- infine le due città, che già intrattengono rapporti ufficiali, nel quadro della crescente interdipendenza regionale tra aree confinanti nella Cee potrebbero avere legami economici e sociali sempre più stretti, e ciò accresce l'utilità di una reciproca conoscenza.

Avendo a che fare con organizzazioni, appare la necessità e l'opportunità di coniugare ipotesi e strumenti tratti dalla sociologia dell'organizzazione con quelle del filone di studi sui rapporti interetnici. Ci sono già interessanti elementi di convergenza che possono essere sviluppati.

Studiare come la politica per gli immigrati venga costruita in un dato momento storico e in una società specifica significa quindi storicizzarla in modo netto, non solo nel senso di ricostruire una sequenza di avvenimenti precedenti al momento dell'analisi, ma nel senso di considerare questo divenire come un processo aperto. Significa anche rompere con una visione che separa nettamente l'organizzazione dal suo ambiente, nel senso appunto di ritenere che l'immigrazione sia una semplice perturbazione dell'ambiente a cui le organizzazioni reagiscono con meccanismi di regolazione che cercano di riportare il sistema in uno stato di equilibrio.

Proprio perché l'immigrazione è un fenomeno relativamente nuovo, almeno in Italia, un approccio genetico è fondamentale, e in particolare diventa importante concentrare l'attenzione sugli attori delle *policies* – le organizzazioni – più che sugli aspetti normativi e giuridici che ne sono già un *prodotto*. «Le caratteristiche strutturali e comportamentali di un'organizzazione non sono semplicemente la risposta in termini di stimolo-reazione alle sfide che l'ambiente pone bensì sono in buona parte l'espressione del

---

<sup>6</sup> A rigore si dovrebbe parlare di area metropolitana (Communauté urbaine de Lyon): Lione è strettamente legata, amministrativamente, urbanisticamente e socialmente, alla sua cintura metropolitana; anche la situazione complessiva dell'immigrazione straniera non può essere analizzata e capita se non a livello di area metropolitana. Nel caso di Torino invece l'area metropolitana non è ancora stata istituita, e anche gli immigrati gravitano maggiormente sul centro città.



vissuto dell'organizzazione stessa. E questo perché la cultura organizzativa, l'emergere e l'affermarsi di una coalizione dominante, lo svilupparsi di una specifica e distintiva logica di azione, non solo richiedono un congruo periodo di tempo per affermarsi ma, una volta affermatesi, tendono a mantenere i loro effetti e a influenzare pesantemente le reazioni dell'organizzazione a qualsiasi stimolo" (Zan, 1988: 20). Questa prospettiva rende, di conseguenza, anche molto importante lo studio delle *fasi iniziali* della nascita di un'organizzazione: "Il momento della nascita è particolarmente importante perché in questa fase sono più chiare ed esplicite tutta una serie di comportamenti e di dinamiche che con il tempo diventeranno più oscure e complesse. La fondazione di un'organizzazione presuppone un atto di volontà da parte di alcuni attori per creare (o quanto meno per formalizzare) una nuova modalità di gestione di un insieme di relazioni tra individui e gruppi" (Zan 1988: 23).

Particolarmente importante ai nostri fini è il successivo processo di *differenziazione* delle organizzazioni e di tracciamento dei confini: è in questa fase che si possono delineare fratture etnico-razziali e fenomeni di etnogenesi, che consideriamo più l'esito di un processo che una sorta di codice genetico iniziale che si realizza (Roosens, 1988).

L'ambiente in cui operano le organizzazioni è costituito da altre organizzazioni e quindi i rapporti con l'ambiente sono in realtà *dinamiche interorganizzative*. Le organizzazioni scambiano risorse e creano giochi di cooperazione o di conflitto con altre organizzazioni, dando vita a reticoli di relazioni: "Potremmo allora individuare strategie cooperative dove il cambiamento viene ricercato attraverso accordi e programmi comuni; oppure strategie distruttive dove viene messa in pericolo la capacità delle organizzazioni di generare risorse; oppure ancora strategie manipolative dove viene modificata tatticamente l'offerta delle principali risorse; infine strategie autoritative dove le relazioni all'interno del network vengono fissate rigidamente da coloro che controllano risorse essenziali" (Zan, 1988: 31). "Il network è un'arena politica all'interno della quale vengono giocati in contemporanea più giochi che sono definiti da, ma che a loro volta definiscono, le regole del gioco del sistema più generale. [...] Nel loro insieme tutte queste dinamiche costituiscono la logica di azione organizzativa dell'intero network (il criterio di regolazione di sistema) e la quantità ed il tipo di giochi che i singoli attori possono giocare" (Zan, 1988: 60). Nel nostro caso la posta dei "giochi" in questione sono la partecipazione alla distribuzione delle risorse materiali, dei diritti di cittadinanza, del potere tra gruppi di cittadini e di immigrati: ma, per l'appunto, non si può sapere come andrà il gioco se non giocandolo.

Del pari rilevante è la necessità di non considerare l'ambiente come un in-



sieme di organizzazioni e di popolazioni le cui caratteristiche sono date indipendentemente, al di là dei rapporti che si stabiliscono tra gli attori. Se non si compie questo sforzo, si cade nella trappola dell'ovvietà apparente: sembra scontato, ad esempio, che siano le associazioni caritative a occuparsi di immigrati, perché questi *sono* dei poveri; oppure che le forze dell'ordine abbiano un compito di primo piano nei confronti degli stranieri, perché costoro *sono* un problema di ordine pubblico. Un approccio storico e comparativo aiuta invece a smontare le ovvietà, mostrando come in altri momenti storici e in altri luoghi – a Lione piuttosto che a Torino, dieci anni fa piuttosto che oggi... – la situazione si presentasse assai diversa, ma altrettanto scontata agli occhi di chi la osserva in isolamento, puntualmente.

Anche per questo l'analisi organizzativa ci fornisce fondamentali prospettive teoriche, come l'idea che le organizzazioni siano parte attiva nel costruire gli ambienti in cui operano. Partiamo dal concetto di attivazione dell'ambiente: "affinché una qualsiasi organizzazione possa interagire con l'ambiente, deve prima 'attivarlo', deve cioè costruirlo come proprio oggetto di riferimento, in modo tale da poter interpretare le informazioni che da esso arrivano. L'ambiente non esiste come dato assoluto e oggettivo, bensì come costruito sociale che deriva dalle capacità dell'organizzazione di attivarlo, di interpolarlo e solo a questo punto, di interagire con esso" (Zan 1988: 49).

La risposta delle organizzazioni all'arrivo degli immigrati dipende quindi dalla storia delle organizzazioni stesse, ma non nel senso che ognuna persista nella propria attività: piuttosto è la cultura organizzativa di ognuna che consente di cogliere, o di non cogliere, il fenomeno e di reagire ad esso costruendo un'immagine dell'ambiente. Da questo punto di vista gli stranieri potrebbero ben dire, pirandellianamente, di essere coloro che li si crede, fermo restando che anch'essi, in particolare tramite le loro organizzazioni, partecipano attivamente al processo di costruzione dell'ambiente. Questo è quindi un processo di *apprendimento organizzativo* che rinvia alla centralità dei processi culturali. Si potranno poi distinguere diversi processi di cambiamento della cultura organizzativa, distinguendo ad esempio *tra il single loop learning*, che si ha "ogni qualvolta il processo di individuazione e di correzione degli errori permette all'organizzazione di risolvere i problemi mantenendo inalterati i propri obiettivi e le proprie politiche", il *double loop learning*, che si ha "ogniquale volta la correzione dell'errore comporta una radicale ridefinizione delle norme, degli obiettivi, dei valori dell'organizzazione stessa" e infine il *deutero learning* "l'apprendere su cosa crediamo possiamo apprendere" (Zan 1988: 50). Anche se non immediatamente traducibili in tipologie nelle quali incasellare i casi empirici che incontreremo, queste indicazioni mostrano come sia possibile affrontare il problema dei cambiamenti delle organizzazioni di fronte a un feno-



meno come quello dell'immigrazione, che mette in campo anche la necessità di fronteggiare aspetti culturali nuovi, senza perdere di vista il fatto che sono delle organizzazioni che agiscono nelle politiche.

In questo emerge nuovamente la centralità della cultura nei processi di integrazione degli immigrati: non puro e astratto scontro tra "mentalità", ideologie, valori, ma confronto tra capacità di incarnare la cultura nelle organizzazioni e di agire per loro tramite sull'ambiente. Per chiarire, si potrebbe estendere a questi casi un insegnamento che deriva dall'applicazione del modello di impresa giapponese in altri paesi: esso dà ottimi risultati anche con maestranze non giapponesi. Se ne conclude che ciò che il fattore fondamentale è la cultura organizzativa dell'azienda, non la composizione etnica del personale (Zan, 1988: 43). Se quindi non è affatto necessario perché una cultura organizzativa possa funzionare che la cultura in senso antropologico dei membri dell'organizzazione derivi dalla stessa matrice etnico-culturale, in analogia, si può ipotizzare che: a) la forza o la debolezza delle associazioni di immigrati dipendono più dalla cultura organizzativa che riescono a esprimere, che dalla cultura etnica dei membri. Sarebbero quindi falsificabili le ipotesi che collegano direttamente le *performances* di un'organizzazione alle caratteristiche culturali dell'etnia dei suoi membri; b) le organizzazioni italiane e francesi che intervengono sugli immigrati non agiscono direttamente acculturando gli immigrati come singoli, ma piuttosto inserendoli nelle logiche organizzative proprie a ciascuna di esse. Non conterebbe quindi tanto il fatto che un immigrato debba assumere una cultura personale da francese o da italiano abbandonando la sua per integrarsi, quanto il fatto che si trovi ad agire e a rapportarsi agli altri secondo la cultura di organizzazioni italiane o francesi.

Da questa prospettiva di analisi viene anche ridefinito il problema degli scopi della politica per gli immigrati. Le decisioni, anche quelle che si traducono in norme giuridiche, possono essere interpretate non come scelte tra alternative, ma come *processi* complessi, recite di attori che scoprono il senso di ciò che fanno *facendolo*. Non sono scelte razionali assolute, ma riaffermazione di identità, storia, interessi degli attori. Se le organizzazioni conoscono la loro azione solo mentre la attuano, va anche ridefinita l'idea che esse abbiano dei fini e, nel nostro caso specifico, che esse progettino l'intervento sugli immigrati e quindi uno specifico progetto di integrazione in modo ingegneristico. I nuovi approcci alla logica di azione organizzativa considerano che solo gli individui hanno fini, non le organizzazioni: "I fini diversi che i singoli attori hanno nel partecipare all'organizzazione si confrontano l'uno con l'altro sulla base dei rapporti di forza esistenti ed il comportamento organizzativo che ne deriva è una mediazione tra i giochi e gli interessi dei diversi attori" (Zan, 1988: 64). Questo processo è conti-



nuo e contingente e in esso emerge il gioco di potere che viene troppo sovente banalizzato contrapponendo semplicemente in blocco gli immigrati alla società di arrivo che li integra.

Ma i fini sono anche "risorse" che la coalizione dominante utilizza sia nei suoi giochi interorganizzativi che in quelli interni. L'alto valore simbolico dei fini fa sì che questi siano risorse particolarmente preziose per legittimare l'organizzazione e i suoi comportamenti, e per acquisire altri tipi di risorse" (*Ibidem*). Da questo deriva, per la presente ricerca, l'utilità di non considerare l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati come insiemi di procedure tecniche in vista di obiettivo desiderato, una modalità di integrazione specifica. Piuttosto, l'individuazione e la presentazione dei fini delle organizzazioni e la descrizione della situazione finale ricercata sono autorappresentazioni delle coalizioni dominanti nelle organizzazioni. Una semplice verifica di congruenza tra obiettivi iniziali e risultati conseguiti dalle politiche per gli immigrati non regge, perché il processo è ben più complesso nelle sue modalità e nei suoi esiti. Un'ambiguità di fondo di tutte le politiche sociali, comprese quelle per gli immigrati è che certi processi sociali non possono essere del tutto sottomessi alle regole e ai tempi delle politiche: anche i più energici interventi non possono ottenere risultati immediati, né l'inazione politica lascia indefinitamente gli immigrati, e la società che li accoglie, nello stato iniziale, ma qualche forma di integrazione avviene comunque. I problemi dell'immigrazione, i modi di affrontarli e di risolverli non solo variano profondamente nelle diverse società e in una stessa società nel tempo, ma la loro stessa definizione è soggetta a continue trasformazioni e riformulazioni. Con le parole di una nostra interlocutrice lionesa, possiamo dire che un problema è risolto quando viene riformulato. D'altra parte quando le strategie d'azione sono incerte e ambigue nei loro esiti, come accade tipicamente nel caso dell'educazione o dell'integrazione, è stato ipotizzato che "le intenzioni dichiarate dell'azione servono come surrogati per le conseguenze" (Weick, 1988b: 365). Quindi, se non è chiaro l'effetto di una certa politica di accoglienza degli immigrati, l'intenzione benevola di un'iniziativa diventa giustificazione della sua validità come aiuto per gli immigrati.

In questa prospettiva possiamo quindi superare in parte il problema di definire a priori gli obiettivi delle politiche per gli immigrati. È ormai largamente riconosciuto che il problema dell'integrazione degli immigrati è mal posto se si riferisce a un'alternativa netta (se si integrano vengono assorbiti dalla società ospite, se no restano totalmente alieni) in quanto avvengono comunque trasformazioni sociali e culturali profonde nelle popolazioni immigrate, ma anche nella società in cui si inseriscono, ed è sul senso e la direzione di tali cambiamenti che ci si deve interrogare.



Le informazioni utilizzate per la ricerca sono state raccolte principalmente da due fonti:

- 1) interviste a esponenti di organizzazioni che a vario titolo e in vario modo si occupano di immigrati a Torino e a Lione (in complesso le interviste sono state una cinquantina). Come già ricordato, la ricerca non si proponeva di essere esaustiva, o rappresentativa in senso statistico: quindi non si è cercato di contattare tutte le organizzazioni esistenti. La scelta è avvenuta cercando di cogliere la varietà delle situazioni, privilegiando poi le iniziative più rilevanti, anche in base alle indicazioni degli intervistati, e quindi alle reti di relazioni e di conoscenza esistenti. Gli intervistati erano in genere responsabili delle organizzazioni (assessore, dirigente, amministratore): in ogni caso si trattava di persone note e comunemente indicate come referenti per le questioni relative agli immigrati nelle organizzazioni di appartenenza.

Si è utilizzato uno schema di intervista molto aperto e flessibile: questa scelta risponde all'esigenza non solo di adattarsi a organizzazioni molto diverse tra di loro, ma anche di lasciare emergere liberamente i temi e le argomentazioni, senza costringere gli interlocutori in schemi predefiniti che non corrispondono necessariamente a quelli effettivamente utilizzati e rilevanti, conformemente all'impostazione esplorativa della ricerca. Le domande ricorrenti riguardavano soprattutto l'origine dell'organizzazione e suoi obiettivi, il modo in cui era avvenuto il contatto con l'immigrazione e le conseguenze sull'organizzazione, i rapporti con altre organizzazioni, i problemi emergenti.

L'uso di interviste è una tecnica assai diffusa nelle scienze sociali, anche se non esente da rischi. In questo caso, va notato che le risposte degli intervistati non servono come fonti di informazione indirette su realtà più difficilmente indagabili (ad esempio, sul mondo degli immigrati), e quindi non sono interviste a testimoni privilegiati, né sono opinioni individuali di membri di un'organizzazione su attività dell'organizzazione stessa. Sono invece dei discorsi di persone che hanno ruoli nodali – almeno in materia di immigrazione – nelle organizzazioni, che *si autorappresentano come membri di questa organizzazione e fanno parlare l'organizzazione stessa*. Sarebbe del tutto fuorviante, nella prospettiva metodologica adottata, cercare di distinguere la "realtà" dall'immagine che gli intervistati danno: non è questo il problema. La ricerca riguarda proprio la costruzione della realtà da parte delle organizzazioni. È ovvio che persone diverse di una stessa organizzazione danno risposte diverse, e che l'immagine interna di un'organizzazione non è uguale a quella che se ne ha all'esterno: ma il nostro obiettivo era proprio indagare questo gioco di specchi, di prospettive e non pretendere

di cogliere al di là di esse una "verità" oggettiva. Se, ad esempio, un intervistato dice che l'organizzazione X fornisce un servizio molto utile, mentre un altro intervistato sostiene che non sia utile affatto, il problema non sta nel decidere chi ha *ragione*, ma nell'analizzare i termini della divergenza e le sue *ragioni*. Per altro questo metodo è molto vicino a quello usato in molte analisi organizzative e sui sistemi industriali. La ricerca è quindi anche un discorso su discorsi. La presentazione delle attività a favore degli immigrati, la narrazione dei problemi, delle situazioni, delle soluzioni fatta dagli operatori e dai responsabili delle organizzazioni non sono un'imperfetta e approssimativa rievocazione di una realtà oggettiva, che sarebbe stato meglio analizzare direttamente, ma sono parte integrante del problema, sono la rappresentazione discorsiva di un processo di costruzione sociale della "questione dell'immigrazione" nelle due città<sup>7</sup>. A questo materiale vanno aggiunte le informazioni derivanti da una pluriennale attività di osservazione delle attività a favore degli immigrati condotte negli ultimi anni, specialmente a Torino. Anche se le informazioni che risultano dall'attività di osservazione sono difficilmente sistematizzabili, esse sono comunque fondamentali per integrare e controllare quelle derivanti dalle altre fonti;

- 2) analisi di materiale documentario prodotto dalle organizzazioni interessate o da altri enti. Anche se le ricerche precedenti in materia sono poche, ogni organizzazione, pubblica o privata, produce in genere materiale documentario sulla propria attività o su quella di enti e organizzazioni che è chiamata a sorvegliare e valutare: relazioni ufficiali, rapporti interni, riflessioni scritte, bollettini e riviste, ricerche a uso interno o su commessa. Un tipo di documenti di particolare importanza nella *policy analysis* sono le delibere e gli altri atti delle pubbliche amministrazioni locali, che sono stati acquisiti e analizzati.

*Le citazioni dalle interviste e le informazioni specifiche su organizzazioni, servizi, episodi significativi sono stampate in corpo minore, per distinguerle dalle parti di testo dedicate alla discussione e all'analisi.*

---

<sup>7</sup> Proprio perché le opinioni espresse dagli intervistati sono citate e analizzate in quanto essi sono membri di un'organizzazione, e la responsabilità della scelta delle affermazioni evidenziate è esclusivamente degli autori della ricerca, abbiamo preferito indicare l'organizzazione di riferimento degli intervistati anziché il loro nome.





## L'immigrazione straniera a Torino: un breve percorso su una lunga strada

### *2.1. Una popolazione composita: vecchi e nuovi immigrati*

Il Piemonte, come tutte le regioni italiane, fu a lungo terra di emigrazione. Assai prima che in altre, tuttavia, i saldi migratori cambiarono segno e il Piemonte cominciò ad attrarre popolazione dalle regioni nord-orientali e, in seguito, dal Mezzogiorno. Torino, che alla fine della seconda guerra mondiale aveva circa 700.000 abitanti, crebbe rapidamente superando gli 800.000 nel 1955 e il milione nel 1961. Il massimo fu raggiunto nel 1974 con 1.200.000 abitanti: da quell'anno la popolazione è diminuita lentamente. Non pare casuale che la svolta si collochi nel periodo di crisi economica che portò al blocco dell'immigrazione straniera in altri paesi europei. Comunque, dalla metà degli anni '50 al 1974 ogni anno si trasferirono in città in media 53.000 persone all'anno, con un massimo di 76.000 immigrati nel 1961 (Città di Torino, 1990).

Anche l'immigrazione interna italiana suscitò una serie di problemi per le politiche delle amministrazioni locali. I trasferimenti di popolazione avvenivano al di fuori di qualsiasi programmazione o previsione. Sino al 1961 esisté addirittura un problema di clandestinità interna, a causa delle leggi fasciste contro l'urbanesimo, che impedivano alle amministrazioni locali di prendersi pienamente a carico gli immigrati: "le stesse amministrazioni comunali venivano a trovarsi nell'impossibilità di programmare una politica di intervento per la regolamentazione e l'assorbimento di un fenomeno che, giuridicamente, erano anche invitate a ignorare. In pratica cioè una situazione di fatto (l'insediamento di gruppi di immigrati) non è stata giuridicamente e amministrativamente riconosciuta per un lungo periodo di tempo" (Chiesa in Pellicciari, 1970: 509-510). Gli studi sociologici evidenziano l'esistenza di una serie di situazioni e problemi comuni a tutte le aree



di immigrazione dell'epoca: sovraffollamento e creazione di quartieri ghetto, ostilità e pregiudizi tra popolazioni autoctone e immigrati, partecipazione progressiva dei lavoratori immigrati ai sindacati e alle lotte operaie (Cris, 1962; Ires, 1965; Pellicciari, 1970; Fofi, 1975).

Questo profondo mutamento della popolazione torinese va tenuto presente perché l'elemento di novità rappresentato dall'immigrazione *straniera*, a partire dalla metà degli anni '70, può far dimenticare che la città aveva ricevuto nei due decenni precedenti un'immigrazione comparabile, per più aspetti, a quella di molte città estere. In generale le relazioni e le differenze tra emigrazione internazionale e emigrazione interna italiana nel secondo dopoguerra sono state relativamente poco esplorate (Ascoli, 1979: 133). Non pare comunque illogico pensare che le stesse esigenze di sviluppo produttivo e gli stessi modelli fordisti che portarono migliaia di lavoratori stranieri in città industriali della Francia o della Germania Federale abbiano operato a Torino con gli immigrati interni.

È del tutto evidente che esistevano anche differenze: la più importante è che a Torino arrivarono cittadini italiani appartenenti alla stessa nazione, e quindi con diritto di voto e con la possibilità di essere assunti nel pubblico impiego<sup>1</sup>. Un'altra differenza fondamentale è data dal fatto che all'epoca era possibile interpretare il processo di integrazione degli immigrati nella metropoli come parte di un più ampio processo di modernizzazione, nel cui ambito era giustificabile da parte dei gruppi dominanti la pretesa che tanto gli immigrati quanto i residenti accettassero di adattarsi alle esigenze della grande industria e del suo modello di sviluppo in nome del progresso e di un maggior benessere economico. Efficienza, modernizzazione e sviluppo del sistema potevano quindi giustificare i disagi, le imposizioni, la cancellazione delle forme di cultura e di socialità tradizionali.

Non è del tutto chiaro come e quanto questa precedente migrazione influenzi la situazione degli immigrati stranieri e le politiche nei loro confronti. Il problema non sta nel proporre un'illecita assimilazione tra gli immigrati stranieri a Lione e gli immigrati del Mezzogiorno a Torino, ma serve a sollevare il problema della comparazione fra due città che, con tutte le differenze, hanno entrambe già affrontato consistenti immigrazioni di popolazione negli anni della grande espansione economica. L'ambiguità e la complessità della situazione, tuttavia, ci pare insita nella logica stessa di questi processi e non eliminabile con drastiche semplificazioni. Anzitutto,

---

<sup>1</sup> Tanto la situazione degli immigrati italiani a Torino, quanto quella degli immigrati dal Commonwealth in Gran Bretagna o dai dipartimenti d'oltre mare in Francia mostrano tuttavia come la cittadinanza giuridica da sola non sia garanzia di un inserimento immediato e non conflittuale.

come mostrarono in uno studio classico Elias e Scotson (1965), quando una comunità relativamente omogenea e stabilizzata riceve in breve tempo un consistente nucleo di immigrati, si possono innescare dei processi di conflitto sociale e di antagonismo anche nel caso i nuovi arrivati siano assolutamente uguali, per lingua, religione, cultura, classe, ai vecchi abitanti. A Torino non vi è dubbio che l'immigrazione italiana fu un fenomeno che segnò profondamente la città e che in qualche modo continua a caratterizzarne la situazione sociale sotto diversi aspetti: la posizione nella professione, i ceti, le classi sociali si sono formati per progressive stratificazioni di popolazioni immigrate, strati che ancora oggi sono riconoscibili (Castronovo, 1987). La localizzazione spaziale degli strati successivi di popolazione immigrata sono ancora distinguibili e significativi (Marra, 1985). Lo stesso conflitto di classe può essere alimentato da contrapposizioni fra meridionali e settentrionali (Baldissera, 1988). Anche un visitatore occasionale può rilevare la persistenza della distinzione tra immigrati e locali, specie sul piano linguistico.

Da una recente ricerca sugli atteggiamenti verso gli immigrati stranieri<sup>2</sup> risulta che, in base al luogo di nascita degli intervistati e dei loro genitori, si potevano considerare autoctoni il 40% dei torinesi, immigrati da altre regioni il 44% e figli di immigrati il 16%. In particolare il 71% degli immigrati risulta nato nel Mezzogiorno. La percezione soggettiva della propria situazione mostrava invece una netta prevalenza di coloro che si sentono non immigrati (78%).

Esisteva quindi un'evidente dissociazione tra condizione anagrafica e senso di integrazione nella città. Tuttavia, l'incrocio tra alcuni indicatori oggettivi e soggettivi di integrazione (quali il reddito o il fatto di sentirsi rappresentati dal sistema politico locale) evidenziarono la persistenza di significative differenze tra autoctoni e immigrati, così come restano vivi gli stereotipi reciproci. Invece non è emerso alcun elemento che consenta di collegare direttamente le opinioni e gli atteggiamenti verso gli immigrati stranieri con l'origine regionale dei residenti.

Si può provvisoriamente concludere che la precedente immigrazione non influenza *direttamente* la situazione degli immigrati stranieri, nel senso che gli atteggiamenti nei loro confronti non variano a seconda dall'origine regionale e non esiste un'evidente continuità tra le due esperienze migratorie. Tuttavia possiamo ipotizzare che il quadro sociale e politico-istituzionale in cui avviene l'inserimento degli immigrati stranieri non può essere

---

<sup>2</sup> Cfr. Ires, 1992a. I dati, raccolti nel 1990, si riferiscono a un campione rappresentativo di cittadini italiani residenti a Torino di età compresa tra i 15 e i 75 anni.



capito se non si tiene presente la precedente immigrazione e le sue conseguenze. Non si tratterebbe di una relazione che avviene su base culturale-ideologica o delle rappresentazioni sociali, ma sul piano della struttura sociale, dell'integrazione sistemica delle popolazioni immigrate nella struttura socioeconomica della città<sup>3</sup>.

## *2.2. Tra antagonismi e solidarietà: la forza delle associazioni e la debolezza della politica*

Sullo sfondo storico delle iniziative per gli immigrati stranieri si colloca il periodo di lotte e di fervore di iniziative politiche e sociali a cavallo tra gli anni '60 e '70. Anche in questo caso Torino e Lione attraversano vicende diverse, ma non prive di collegamenti. In particolare, alcune esperienze nel mondo cattolico torinese furono influenzate da correnti di pensiero francesi. Per i nostri specifici fini, tre elementi caratterizzanti la situazione torinese vanno tenuti presenti:

- l'esistenza di numerose e solide organizzazioni cattoliche specializzate nell'intervento sociale;
- la tradizione sindacale e di intervento sociale della sinistra;
- la relativa debolezza della politica a livello locale.

### *La chiesa cattolica*

La comunità cattolica piemontese si è caratterizzata, sin dal secolo scorso, per la capacità di dar vita a iniziative religiose particolarmente avanzate sul piano dell'intervento sociale. I problemi sociali generati dall'industrializzazione e dall'urbanesimo trovarono una risposta particolarmente at-

---

<sup>3</sup> A commento dei risultati di una precedente ricerca, osservammo che l'ingresso degli immigrati nella struttura sociale torinese "sembra non essere uscito dalla logica di un inserimento prevalente di essi negli spazi aperti alla base della gerarchia occupazionale e sociale. Non a caso molti dei luoghi fisici ove lavorano e vivono gli immigrati stranieri sono esattamente gli stessi che occupavano qualche lustro fa gli immigrati dal Mezzogiorno. Questo tipo di inserimento fa degli immigrati stranieri un elemento oggettivo di conservazione, nel senso che essi forniscono le risorse umane necessarie per riprodurre la situazione preesistente nella struttura sociale e occupazionale, sotto il velo di un'apparente novità. L'inserimento degli immigrati in nicchie economiche nuove e diversificate - fenomeno che nel nostro caso pare ancora limitato - ne potrebbe invece valorizzare gli elementi sostanziali di modernizzazione e di innovazione (Stichweh, 1992: 14). Se questo modello è valido per Torino, può spiegare l'attuale grado relativamente basso di conflittualità, specie sul lavoro, ma anche preparare il terreno sia per un forte disagio degli immigrati, sia per futuri conflitti e tensioni tra immigrati e autoctoni chiusi nella stretta gabbia che si è costruita attorno." (Allasino, 1992: 222).

tiva da parte di alcuni insigni "santi sociali" e di ecclesiastici che fondarono nuovi Istituti religiosi. I Salesiani di Don Bosco e la Congregazione dei fratelli di S. Giuseppe Benedetto Cottolengo sono forse i più noti, ma molti altri Istituti religiosi svolgono attività a favore (anche) degli immigrati stranieri. Oltre a quelli fondati in altre aree e di più antica origine, come i Camilliani o le Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli, si possono ricordare le Suore del Santo Natale e le Suore Vincenzine di Maria Immacolata (accoglienza di donne con bambini), le Suore del Famulato Cristiano (assistenza alle collaboratrici familiari), la Congregazione di San Giuseppe (Murialdo, centri di formazione professionale), tutti di origine locale. Vanno inoltre tenuti presenti gli Istituti che svolgono attività missionarie nel terzo mondo e che hanno senza dubbio contribuito a mantenere un certo collegamento fra la città e i paesi in cui essi operano. Per parte sua, anche la diocesi torinese si era dotata sin dal 1963 del Servizio diocesano terzo mondo che funzionava come centro di promozione di iniziative per la pace e lo sviluppo. Questo organismo creò al suo interno, nel 1975, i primi servizi appositi per affrontare i problemi dei primi immigrati dal terzo mondo, in particolare il centro di accoglienza Ciscast.

Nel 1980, dopo alcuni anni di preparazione e di chiarimenti, venne istituita la Caritas diocesana anche a Torino (a livello nazionale l'istituzione risaliva al 1972), organismo di coordinamento e di promozione (ma non di gestione di opere assistenziali permanenti) di iniziative di solidarietà e di assistenza nella diocesi, in stretto collegamento con le parrocchie tramite le Caritas parrocchiali. La Caritas, pur coinvolgendo nei suoi organismi anche altri Istituti religiosi e gruppi di ispirazione cattolica e collaborando anche con le amministrazioni pubbliche, è organismo della diocesi locale ed è presieduta dal vescovo. Anch'essa svolge, direttamente o indirettamente, molte attività a favore degli immigrati. Tra gli anni '60 e i primi anni '80, per rispondere alle problematiche sociali emergenti (tossicodipendenti, senza fissa dimora, dimessi dagli ospedali psichiatrici, ecc.), nacquero diverse iniziative, quasi sempre di matrice cattolica, con forme di intervento e di organizzazione innovative, che presupponevano un maggiore coinvolgimento di laici e di operatori specializzati, e con la creazione di comunità e centri di assistenza adeguati alle nuove esigenze. Tra i più noti, impegnati anche con gli immigrati stranieri, vi sono il Gruppo Abele e il Sermig<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> "La rilevazione condotta nel 1988 dalla Consulta nazionale delle Opere caritative ed assistenziali ha censito 520 servizi, che pongono il Piemonte al secondo posto (dopo il Veneto) nel rapporto servizi/popolazione" (Ires, 1992: 290-291). Da quest'ultima fonte risulta che in Piemonte 42 servizi ecclesiali erano coinvolti nell'assistenza agli stranieri o ai senza fissa dimora (si noti l'assimilazione delle due categorie), di cui 27 erano servizi mirati per la categoria. Gli utenti stranieri di



## Le organizzazioni della sinistra

Torino, città industriale con una forte presenza di classe operaia, ha una lunga e solida tradizione di organizzazione sindacale e politica di sinistra. Per quanto ci interessa qui, va però notato che questa tradizione, per la stessa importanza della grande fabbrica, ha caratteri operaisti e massimalisti, centrati sulla contrapposizione e la lotta al padronato. Le forze di sinistra hanno concentrato i loro sforzi nella lotta in fabbrica per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori. La solidarietà era essenzialmente di classe, nei confronti di coloro che erano già inclusi nel sistema produttivo. Per altro, nelle grandi imprese esistevano sistemi di assistenza sociale e sanitaria non trascurabili. Il miglioramento delle condizioni di vita nella società era considerato quindi in stretta relazione al miglioramento delle condizioni di vita degli operai e delle loro famiglie: il lavoro era la condizione fondamentale di accesso alla solidarietà e alla protezione sociale, come avveniva anche nelle vecchie società di mutuo soccorso. Questo sembra aver limitato l'effetto diffusivo dell'azione sindacale nella società locale. In effetti il sindacato in Italia ha assunto nel tempo rilevanti funzioni di tutela e di rappresentanza di categorie sociali deboli, anche al di fuori dei lavoratori propriamente detti. Questa caratterizzazione – che a Torino, come si è detto, non è particolarmente accentuata – ha fatto sì che esso si proponesse come organizzazione di tutela degli immigrati senza attendere che essi divenissero una quota rilevante della forza lavoro. Anche per il sindacato tuttavia non sembra si possa parlare di una particolare capacità di generare forme di organizzazione per, o di stranieri al di fuori delle proprie strutture.

D'altra parte la protezione degli esclusi dal sistema, degli emarginati, era in larga parte delegata dalle forze di sinistra ai poteri pubblici: ma essi ebbero maggioranze di sinistra solo in periodi discontinui e non si crearono quelle sinergie tra amministrazione locale e organizzazioni politiche e sindacali che caratterizzano invece altre aree italiane, nella forma delle subculture politiche territoriali. Questa situazione ha limitato la capacità di autoorganizzazione dei sindacati operai e dei partiti di sinistra al di fuori della fabbrica, nel tessuto della società civile. Esisterebbe quindi nella sinistra torinese un'eredità di notevole forza di mobilitazione, ma una scarsa capacità complessiva di amministrare e di organizzarsi per iniziative sociali e culturali. Questa situazione può aiutare a capire perché predominano quan-

questi servizi furono 16.653, la cifra assoluta più alta. La difficoltà maggiore nella valutazione di questi dati sta nel fatto che non è possibile rapportare la quota degli utenti all'universo degli immigrati (lo stesso immigrato può aver usufruito di più servizi, e comunque le oscillazioni nelle presenze sono tali da rendere arduo il calcolo) né comparare i tipi di prestazione.

titativamente le organizzazioni cattoliche su quelle della sinistra nel campo degli interventi per gli immigrati extracomunitari. Certamente più di un gruppo di sinistra si è mobilitato, in forme e tempi diversi, anche con proposte interessanti e incisive, ma sembra di poter rilevare una maggiore frammentarietà e discontinuità degli interventi.

Per altre forze politiche e sociali di matrice laica vale un discorso simile: esse hanno promosso iniziative filantropiche e solidaristiche laiche, ma non di sinistra, che talora sono intervenute anche a favore degli immigrati stranieri: si tratta però di casi relativamente isolati che non caratterizzano la situazione.

In sintesi, il panorama delle iniziative private di intervento sociale a Torino può essere il seguente<sup>5</sup>:

- 1) organizzazioni istituzionalizzate, sia cattoliche che laiche (il Cottolengo, la Caritas, i patronati sindacali, ecc.) caratterizzate da una struttura organizzativa solida e formalizzata;
- 2) i gruppi nati negli anni '60 e '70, di rinnovamento politico e culturale. Sono associazioni innovative e con forte identità politica. È spesso presente la figura di un capo carismatico che le influenza fortemente;
- 3) assistenzialismo di base, legato, ma non identificabile, alle parrocchie. È caratterizzato da forte concretezza e operatività, dal "fare", dall'intervento di base. Ha conosciuto fasi alterne con maggiore presenza, in particolare quando la Gioi e gli Scout erano più direttamente e attivamente impegnati nelle parrocchie, ma sua caratteristica è di essere sempre presente. Sono iniziative poco politicizzate e con uno stile di intervento riparativo;
- 4) area laica, che nasce dai movimenti della sinistra estrema e dall'esperienza amministrativa delle giunte di sinistra, in parallelo alle associazioni di ispirazione confessionale del punto 2. Ha importanza più per la riflessione politico culturale che per l'entità dell'impegno. È considerata in complesso strutturalmente debole e talora in ritardo sui tempi. Sconta inoltre diffidenze della sinistra verso l'impegno volontario.

### La debolezza della politica

Un ultimo dato di contesto utile per capire la situazione degli interventi sull'immigrazione è la relativa debolezza della sfera politica locale. Schiacciata tra gli interessi della grande impresa, in particolare della Fiat, e una sinistra forte, ma poco organizzata nel sociale, la politica torinese non ha tro-

---

<sup>5</sup> Tipologia proposta da Roberto Merlo (psicologo sociale. Intervista del 12 settembre 1992).



vato per decenni un proprio spazio di proposta e di azione di alto profilo, lasciandosi invece inquinare da forme di corruzione e di lottizzazione. In particolare il sistema politico torinese sarebbe troppo poco differenziato dalla società civile e privo di una sufficiente autonomia e capacità di mediazione (Bagnasco, 1986: 75; Gallino, 1988). Lo scollamento tra politica e società è segnalato anche dal fatto che i torinesi nel 1990, si sentivano poco rappresentati dalla politica locale (Ires, 1992). Possiamo quindi ipotizzare che le organizzazioni del privato sociale abbiano trovato per molti anni interlocutori politici non in grado di produrre e di gestire progetti di ampio respiro o poco interessati sostanzialmente alle questioni sociali e questo abbia fatto mancare occasioni di effettiva collaborazione e coordinamento.

### *2.3. La scoperta dell'immigrazione straniera*

Non è possibile individuare un evento iniziale nell'immigrazione straniera a Torino: inevitabilmente, dato lo sviluppo socioeconomico della regione e la facilità delle comunicazioni, vi era da decenni una sia pur ridotta presenza di cittadini stranieri; tra di essi gli immigrati dal terzo mondo, o comunque gli stranieri visibilmente tali, erano un'esigua minoranza. A parte un gruppo di cinesi, che si erano fatti notare nel periodo tra le due guerre come venditori ambulanti, e qualche studente africano, sino agli anni '70, gli immigrati stranieri non erano una presenza visibile nella vita quotidiana. I pochi immigrati in questo periodo, narrando le loro esperienze, hanno sottolineato che all'epoca essi erano accolti sovente come un elemento di novità e di esotismo che li rendeva non solo ben accetti, ma persino ricercati (Ires, 1991).

Nel corso degli anni '70 il flusso di stranieri extracomunitari comincia a acquisire visibilità, in particolare per l'arrivo di profughi latino-americani, che costituiscono un caso politico più che sociale, e dei primi venditori ambulanti magrebini che percorrevano le città e le campagne con il loro carico di tappeti. In effetti, mentre due torinesi su tre affermano di aver notato la presenza di immigrati dal terzo mondo dalla metà degli anni '80, in aree più periferiche della regione sono più numerosi coloro che fanno risalire tale presenza alla fine del decennio precedente (Ires, 1992: 105). Si può ritenere che mentre in città, per la più antica presenza di stranieri, passò inosservato il primo incremento del loro numero, nelle cittadine e nelle campagne diventa evidente che il primo contatto con gli immigrati stranieri risale proprio a tale periodo. L'ingresso di stranieri a dosi omeopatiche ha forse ritardato la piena presa di coscienza della loro situazione da parte degli italiani. Già alla fine degli anni '70 si parlava di oltre 400.000 stranieri in Italia (Ascoli, 1979), ma è possibile che il contrasto di queste cifre, probabilmente eccessive, con la percezione comune di una presenza stra-

niera episodica e l'incombere di altri problemi (terrorismo, crisi economica, ecc.) non abbia favorito un reale avvio di iniziative politiche.

Le prime iniziative per l'accoglienza degli immigrati stranieri a Torino risalgono alla metà degli anni '70, in particolare con l'istituzione da parte della Chiesa locale del Ciscast. In un periodo di particolare impegno dell'amministrazione comunale nel campo sociale si colloca l'istituzione dell'Ufficio stranieri del comune. Creato nel 1982, a seguito di un convegno regionale sull'immigrazione che sensibilizzò l'amministrazione presieduta dal sindaco Novelli. L'idea dell'Ufficio si ricollegava all'analoga iniziativa già avviata all'epoca a Milano. In origine doveva essere competente solo per gli stranieri, ma venne attribuita anche la competenza sui nomadi (solo una parte dei nomadi sono anche stranieri). Il responsabile fu, sin dall'inizio, un sacerdote che proveniva da una precedente attività sindacale: gli operatori erano pochi e dovettero crearsi da soli un'esperienza e una base di informazioni nella generale disinformazione sui problemi e sulle situazioni reali. I compiti di questo ufficio sono di carattere generale e di "regia": esso fornisce informazioni orientative agli stranieri e consulenza in materia al resto dell'amministrazione comunale, ma si è occupato solo transitoriamente di gestire strutture o iniziative di accoglienza. In questa fase abbiamo quindi un'attivazione relativamente precoce di due attori fondamentali, che si collegano con legami di fatto, la chiesa e l'amministrazione comunale, e quindi i cattolici e la sinistra. Proprio perché le iniziative giocano d'anticipo su molti problemi, a esse non fa seguito un'immediata mobilitazione di altri attori per alcuni anni.

#### *2.4. L'immigrazione straniera alla ribalta della cronaca e della politica locale*

1982-1983. Ancora all'inizio degli anni '80, al di fuori di ristrette cerchie di persone particolarmente sensibili al tema o impegnate in attività sociali, la presenza degli immigrati stranieri a Torino (come d'altra parte in quasi tutte le città italiane) non aveva particolare rilievo. Qualche interesse aveva destato l'arrivo di profughi vietnamiti che avevano trovato ospitalità in alcuni paesi della regione, specie per intervento della chiesa. La cronaca locale si occupava raramente di immigrati<sup>6</sup> (una decina di articoli nel biennio) e solo per riferire di marginali episodi di criminalità. Le forze dell'ordine so-

---

<sup>6</sup> La presentazione degli episodi di cronaca legati in qualche modo all'immigrazione straniera è riferita in particolare alle pagine di cronaca torinese del quotidiano *La Stampa*, il principale, e per molti anni in pratica l'unico organo di stampa locale. Ovviamente non utilizziamo i giornali come sola fonte di informazione o come pietra di paragone della realtà dei fatti, ma come indicatore di visibilità pubblica di eventi e di fenomeni.



no quindi il principale, se non il solo, attore istituzionale il cui intervento sugli immigrati ha una certa visibilità pubblica. Con la creazione dell'Ufficio stranieri del Comune di Torino e il primo convegno regionale sul tema dell'immigrazione, promosso dalla Regione, il quadro inizia a diversificarsi: in questo periodo i tempi della politica precorrono quelli dell'opinione pubblica, ossia l'amministrazione appare più sensibile e attiva sul tema di quanto lo siano i mezzi di comunicazione e il dibattito politico-sociale generale.

1984-1985. Negli anni successivi cresce la visibilità del fenomeno. Vengono denunciate le pessime condizioni di vita e lo sfruttamento del lavoro di questi immigrati, in genere clandestini, per la quasi impossibilità di stabilirsi e lavorare in condizioni legali in Italia. Si segnalano sequestri di merci agli ambulanti e alcune retate delle forze dell'ordine che portano ad arresti e all'espulsione di clandestini. Il tema del razzismo è invece ancora pressoché assente.

1986. La conoscenza da parte degli italiani delle condizioni in cui si trovano gli stranieri nel paese sembra crescere e diffondersi: i sindacati, in occasione di un convegno sui lavoratori stranieri, e il volontariato cattolico rinnovano le denunce di sfruttamento nella casa e nel lavoro. In questo periodo aumentano le notizie che riferiscono di episodi di razzismo contro immigrati, stranieri o meridionali, ed ebrei: si svolge anche una prima manifestazione contro il razzismo (dicembre). Al di là della valutazione dei singoli episodi, questo aumento sembra indicare soprattutto una nuova consapevolezza dell'esistenza del problema.

In effetti in tutto il paese sta crescendo l'attenzione per l'immigrazione straniera, con una prima distinzione di schieramenti politici sul problema. Dopo anni di vuoto legislativo e una serie di proposte non attuate, viene infine promulgata la legge 30.12.1986 n. 943 recante norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine. Si tratta della prima legge nazionale in materia, che prevede inoltre un attivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali e avvia la prima sanatoria per i clandestini, che si protrarrà per parecchi mesi. La legge segna indubbiamente una mossa a favore degli immigrati, rispetto al precedente periodo di latitanza: in essa è per altro evidente un'impostazione molto legata all'immagine dell'immigrato come lavoratore e la volontà di porre un argine all'immigrazione, sulla cui entità venivano avanzate da più parti stime allarmanti e infondate.

1987-1988. A gennaio viene emanata la legge della Regione Piemonte n.1, recante interventi regionali in materia di movimenti migratori. Tale legge istituisce la Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione e prevede una serie di interventi finanziari a favore degli emigrati italiani e degli immigrati stranieri. La legge si caratterizza per il fatto di affrontare congiuntamente emigrazione e immigrazione, impostazione che sarà successi-

vamente abbandonata (Carchedi e Scricciolo, 1991). Nel biennio si ripetono le notizie di episodi criminosi con protagonisti stranieri, in particolare cresce l'allarme per lo spaccio di droga e per l'occupazione notturna di vagoni ferroviari.

Aumentano anche i servizi sulle pessime condizioni di vita degli extracomunitari e sugli episodi di razzismo nei confronti sia degli immigrati, sia degli ebrei. Risale all'incirca a questo periodo l'attivazione di diverse iniziative del volontariato a favore degli immigrati, per la crescente visibilità del problema dei senza casa. Ne derivano anche critiche nei confronti dello scarso intervento pubblico, sebbene la scuola pubblica inizi in questo periodo i corsi per gli stranieri. Sembra diffondersi la scoperta e la valorizzazione delle risorse culturali e sociali degli immigrati. Si svolge una festa multiculturale di rilievo nel giugno del 1988, "Torino a colori". I giornali locali, oltre agli usuali articoli di cronaca nera, pubblicano inchieste sulle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati, mettendo maggiormente in luce anche aspetti del loro inserimento o della loro religione e cultura. Nel luglio del 1988 il Comune annuncia che vi saranno 40 posti letto a disposizione degli immigrati e viene avviato il primo cantiere di lavoro per disoccupati destinato a immigrati. Durante la sua visita alla città, nel settembre del 1988, il pontefice invita all'attenzione e alla solidarietà anche per gli stranieri.

1989. Proseguono gli annunci di iniziative a favore degli immigrati, accanto alla prima denuncia della diffusione della prostituzione di immigrate, problema che in seguito avrà sempre maggiore attenzione. Il Comune annuncia l'istituzione della Consulta comunale per l'immigrazione, che tuttavia cesserà presto di funzionare. La Lega Ambiente apre una linea telefonica ("Telefono arcobaleno") per denunciare episodi di razzismo. L'Union piemontesa annuncia invece la fondazione di una "Lega contro la droga e contro l'immigrazione irregolare dal terzo mondo": anche a Torino iniziano a esistere iniziative politiche contro la presenza di immigrati. Va notato che entrambe le iniziative non sembrano aver avuto seguito.

Nell'estate, a Villa Litterno, viene ucciso durante una rapina un profugo sudafricano, Jerry Masslo. Il delitto provoca grande costernazione, spezzando definitivamente l'illusione di un'accoglienza degli stranieri spontaneamente refrattaria dalla violenza e segna l'apice della mobilitazione a favore degli immigrati (Balbo e Manconi, 1992). Anche a Torino si tiene una marcia di protesta per ricordare Masslo.

A novembre viene emanata la legge della Regione Piemonte n. 64, recante "Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte". Tale legge, che riguarda specificamente gli immigrati stranieri, istituisce la Consulta regionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie e prevede una serie di provvidenze e di interventi in



materia di casa, formazione professionale, istruzione, assistenza sociosanitaria, nonché finanziamenti a favore delle associazioni di stranieri.

1990. In questo clima di mobilitazione di cittadini e di associazioni in favore degli immigrati viene approvata la legge 28 febbraio 1990, n. 39 (nota come "legge Martelli") primo provvedimento di legge organico sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri in Italia, che prevede anche una seconda sanatoria per gli irregolari. Il 1990 si apre con lunghe code di immigrati davanti alla questura, al freddo, per richiedere il permesso di soggiorno. La situazione di evidente disagio costringe ad aprire sportelli aggiuntivi decentrati, affidati anche a operatori del volontariato e dei sindacati. C'è una nuova crisi per la casa: si segnalano sgomberi e occupazioni abusive che fanno crescere la tensione, anche se si registrano le prime condanne di affittacamere abusivi. Pur nel succedersi di iniziative a favore degli extracomunitari, i primi mesi dell'anno sembrano segnare un punto di svolta nell'opinione pubblica e nel clima politico in materia di immigrazione. In effetti anche qualche episodio marginale è rivelatore del deterioramento: un italiano accusa un senegalese di aver cercato di rapirgli il figlio neonato a seguito di un diverbio. La denuncia si rivela infondata e viene presto dimenticata, ma potrebbe essere interpretata come il principio di una diceria, una leggenda metropolitana che non ha attecchito (Kapferer, 1987; Bastenier, 1991).

A Firenze si verificano episodi di violenza contro immigrati e una mobilitazione dei commercianti locali contro i venditori ambulanti stranieri, che viene appoggiata anche da politici di rilievo nazionale (Balbo e Manconi, 1990). Anche a Torino in primavera aumentano le accuse, da parte di commercianti e di residenti in alcuni quartieri, contro gli immigrati, ritenuti responsabili del degrado urbano e sembrano aumentare gli episodi di violenza contro stranieri. Vi sono, per altro, anche manifestazioni di solidarietà e contro il razzismo. Si segnala il crescente numero di immigrati assunti regolarmente: in effetti questi mesi risulteranno poi essere quelli in cui moltissimi immigrati hanno trovato con relativa facilità un lavoro. In seguito la congiuntura diverrà sfavorevole e molti perderanno il posto di lavoro, o non ne troveranno un altro allo scadere dei contratti a tempo definito.

Ai primi di giugno si tiene a Roma la prima Conferenza nazionale dell'immigrazione: pochi mesi dopo la Lega Lombarda annuncia che raccoglierà le firme per promuovere un referendum abrogativo della legge Martelli; l'iniziativa non avrà seguito. Intanto si sono create le premesse perché il Comune intervenga più direttamente sui problemi alloggiativi degli immigrati. La legge 39/90, con i successivi decreti attuativi, ha reso disponibili fondi per la realizzazione dei centri di prima accoglienza. D'altra parte la crescita del numero di immigrati è stata rapida e urge trovare soluzioni. Nell'estate si insedia la nuova giunta comunale, a seguito delle elezioni amministrative del

mezzo di maggio e quindi vi sono tutti i presupposti per avviare iniziative. Il dibattito avviene soprattutto tra il vicesindaco, incaricato di seguire direttamente la questione, la Caritas, l'associazione "Città aperta"; l'opposizione all'iniziativa è condotta soprattutto dalla Lega Nord. Mettere a disposizione degli immigrati degli alloggi comunali non è reputato realisticamente praticabile dalla giunta e d'altra parte si teme il malcontento dei cittadini sfrattati, alimentato dalle iniziative della Lega. Viene quindi confermata la scelta di aprire centri di prima accoglienza. A settembre un assessore comunale torinese annuncia misure per allontanare gli immigrati che fanno i lavavetri agli incroci: il Consiglio comunale discute il problema e tra molte polemiche l'iniziativa rientra. A seguito del dibattito viene però creata una commissione inter-assessorile comunale con il compito di coordinare e centralizzare decisioni in precedenza lasciate ai singoli assessorati.

Con l'autunno tornano a intensificarsi le prese di posizione sul problema della casa, ma sale anche la tensione in un quartiere in cui si sono stabiliti numerosi immigrati, San Salvario: una delegazione di residenti e di commercianti incontra il Questore. Mentre si alternano annunci di iniziative per ospitare immigrati e polemiche da parte di movimenti avversi, alla fine dell'anno si registra uno degli episodi più significativi: il Comune annuncia l'apertura di centri di accoglienza per extracomunitari nelle scuole dismesse di via Negarville (ex scuola media "Ariosto") e di Via Taggia, che verranno affidati rispettivamente a una società legata alla Caritas diocesana e a una cooperativa orientata politicamente a sinistra.

Il 23 dicembre la scuola "Ariosto" viene gravemente danneggiata da ignoti teppisti e monta la protesta da parte di molti cittadini del quartiere.

1991. A gennaio il Consiglio della X Circoscrizione (Mirafiori sud, sul cui territorio si trova la scuola "Ariosto"), viene chiamato a dare il proprio parere sul centro di accoglienza per immigrati. Si tiene un incontro tra la popolazione del quartiere e alcuni amministratori, tra cui il vice sindaco, nel corso del quale molti cittadini esprimono una forte contrarietà. Tuttavia, il consiglio di circoscrizione esprime parere favorevole all'installazione del centro di accoglienza. Il 13 gennaio si tiene un corteo di protesta a Mirafiori sud contro il centro per immigrati. Nelle settimane successive il paziente lavoro di riduzione delle tensioni da parte degli amministratori e di operatori sociali, nonché da parte della locale parrocchia, che già ospita immigrati, riesce non solo a sedare la protesta, ma a mutare in senso favorevole il clima di opinione. Le successive mobilitazioni contro il Centro non hanno successo.

Il problema della casa resta comunque drammatico e si ripetono sgomberi di stabili fatiscenti e sovraffollati: i Camilliani ospitano polemicamente dei senzatetto stranieri nella loro chiesa. La giunta comunale approva la con-



venzione per l'apertura nell'ex scuola "Ariosto" del "Centro mondo unito Pier Giorgio Frassati" per l'accoglienza degli immigrati, che verrà inaugurato pochi mesi dopo, mentre fallisce una raccolta di firme contro gli immigrati promossa dal Msi. Nei mesi successivi l'esperienza del Centro mondo unito viene valutata nel complesso positivamente: non solo i rapporti tra il quartiere e gli ospiti del centro sono buoni, ma stimolano iniziative e incontri per la reciproca conoscenza. Questa esperienza positiva non si riflette automaticamente sul resto della città: continuano a venire registrate proteste e lamentele per la presenza di immigrati, anche nei consigli di quartiere.

Nella primavera arriva un primo consistente gruppo di profughi dall'Albania. Alcuni vengono inviati in Piemonte presso centri di accoglienza attrezzati in caserme dismesse o in alberghi, ma non a Torino, che si dichiara non in grado di ospitare altri immigrati. In generale la reazione dell'opinione pubblica di fronte a questi immigrati è ancora favorevole. I giornali sottolineano i legami storici tra le due nazioni e la situazione disastrosa dell'Albania dopo la caduta del regime comunista. Ma nel mese di agosto un nuovo gruppo di albanesi sbarcati a Brindisi viene bloccato con la forza e rimpatriato: alcuni di loro, che si rifiutavano di rimpatriare, vengono alloggiati in alberghi torinesi e di qui, con un'azione a sorpresa, avviati poi in Albania. Si registrano episodi di violenza e molte polemiche: in questa occasione sembra dominare nell'opinione pubblica l'immagine degli albanesi come profittatori che cercano assistenza in Italia anziché impegnarsi per la ricostruzione del loro paese<sup>7</sup>.

Intanto nell'estate viene proposto all'approvazione del Consiglio comunale lo statuto del comune di Torino, richiesto dal nuovo ordinamento degli enti locali. In esso si prevede che gli stranieri possano votare nei referendum consultivi comunali. La Lega Nord e il Msi danno battaglia in Consiglio comunale e anche il Pri esprime perplessità. A ottobre lo statuto del comune viene approvato, ma agli stranieri è consentito solo presentare istanze e petizioni.

I problemi di ordine pubblico continuano comunque a restare in primo piano. La polizia indaga sul riciclaggio di documenti nella comunità cinese: documenti di cinesi deceduti verrebbero utilizzati da nuovi immigrati. Si lamentano scritte e minacce contro sacerdoti che assistono i più disagiati. I missini annunciano l'intenzione di istituire delle ronde anticrimine formate da cittadini. Proseguono le proteste per gli stabili sovraffollati e in condizioni degradate occupati da immigrati, o per la presenza di prostitute di colore. Gli immigrati non sono comunque inerti: si tiene una marcia

---

<sup>7</sup> Come risulta da alcuni sondaggi successivi all'episodio. Cfr. Doxa, 1991; Belotti e Rasera, 1992.

di protesta nelle vie del centro per chiedere casa e lavoro; viene annunciata l'apertura di un Centro per le donne extracomunitarie e di corsi di formazione professionale per assistenti domiciliari e per imprenditrici.

In uno dei centri di accoglienza convenzionati con il comune si sviluppa una polemica tra alcuni ospiti del centro e il Comune: scaduti i sei mesi di permanenza, previsti per la prima accoglienza, gli ospiti vogliono restare, mentre il Comune sostiene la necessità di far subentrare altri immigrati in condizioni più disagiate. Il Comune infine prevede regole più severe e precise per assicurare il *turn-over* nei centri di prima accoglienza.

1992. All'inizio dell'anno, mentre proseguono gli sgomberi di stabili e di locali occupati da stranieri, la magistratura adotta provvedimenti specifici e nuovi: un pretore ordina al proprietario di una casa fatiscente affittata a extracomunitari di ristrutturare lo stabile e di rialloggiarli. Vengono segnalati bambini e adolescenti marocchini che fanno i venditori ambulanti, ma in sostanza, chiedono l'elemosina: le drammatiche condizioni di vita di questi ragazzi risultano subito evidenti, ma le soluzioni si rivelano difficili da mettere in atto. A maggio, per far fronte ai problemi dei minorenni extracomunitari, viene istituito l'Ufficio minori stranieri del Comune<sup>8</sup>.

Durante una manifestazione con corteo della destra contro gli immigrati, a cui si contrappone una manifestazione contro il razzismo, avvengono episodi di tensione e pestaggi di manifestanti anti-razzisti.

Nell'estate riprendono le proteste dei commercianti di Porta Palazzo, che chiedono più controlli contro delinquenza e commercio abusivo e degli abitanti di San Salvario, mentre si hanno nuovi sgomberi di stabili. Nel settembre del 1992 viene annunciata la costruzione di un centro di accoglienza per famiglie di immigrati in case prefabbricate in via Germagnano: divampa una polemica tra la giunta comunale e l'associazione cattolica che promuove l'iniziativa da un lato, ed esponenti della sinistra e del Consiglio di circoscrizione dall'altro a causa della localizzazione del centro e per il tipo di costruzioni, giudicate inadeguate e insalubri. Alcuni deputati torinesi presentano un'interrogazione parlamentare in merito. I prefabbricati verranno installati ugualmente, ma la polemica proseguirà, anche con risvolti grotteschi.

Nell'autunno l'arcivescovo, con il documento della Caritas "Olio e vino", invita i fedeli a preferire le offerte ai centri di accoglienza piuttosto dell'elemosina diretta ai questuanti stranieri e italiani. L'invito suscita critiche e perplessità da parte di alcuni gruppi, sia laici che cattolici.

Su pressione di organizzazioni assistenziali e di enti locali, si discute del-

---

<sup>8</sup> Questo ufficio, pur essendo collocato nella sede dell'Ufficio stranieri, dipende dal settore Assistenza e non dal Gabinetto del sindaco.



la possibilità di varare una nuova sanatoria per gli immigrati che hanno un lavoro. La contrarietà di altri governi della Cee e diffuse perplessità per rischio di alimentare nuovi arrivi di irregolari bloccano l'iniziativa.

1993-1994. Gli effetti della crisi occupazionale si fanno sentire sempre più pesantemente anche sugli stranieri, che hanno grandi difficoltà a trovare lavoro. Il problema della casa resta costantemente grave, mentre si cerca di affrontare quello dei minori venditori ambulanti e delle donne sole con bambini. Giungono inoltre i primi gruppi di profughi dall'ex Jugoslavia. I Rom vanno nei già affollati campi nomadi, mentre gli altri vengono ospitati da famiglie italiane. Resta incerta la possibilità di lavorare, e quindi di non dipendere totalmente dagli ospiti, per questi profughi.

A livello nazionale l'allarme per il numero di detenuti stranieri e di immigrati irregolari porta all'emanazione di decreti legge e di circolari ministeriali che contengono misure limitative degli ingressi o repressive nei confronti degli stranieri. La dubbia costituzionalità e le difficoltà tecniche nell'attuazione di alcuni provvedimenti rendono poi opportuna una modificazione in senso meno restrittivo di questi provvedimenti.

Dopo le elezioni, nell'estate si insedia il nuovo consiglio comunale e la giunta del sindaco Castellani, che ha presentato un programma aperto alle esigenze degli immigrati. Intanto nel centro storico di Genova è in Campania si verificano violenze e scontri tra italiani e immigrati: sembra iniziata anche per l'Italia la stagione delle estati calde. La situazione nell'inverno pare caratterizzata soprattutto dal prevalere di altre preoccupazioni sociali, in particolare gli alti tassi di disoccupazione e i licenziamenti nell'industria. Tuttavia si ripresentano proteste e tensioni in alcune aree del centro per le condizioni di degrado abitativo e sociale, attribuito anche alla presenza di abitazioni sovraffollate da immigrati e di spacciatori stranieri. Questi ultimi in particolare pare che siano passati dalla pura manovalanza a un più attivo coinvolgimento nel mercato della droga: sembra quindi che le pur limitate sacche di devianza e di marginalità tra gli stranieri si siano consolidate nel corso degli anni.

Il sopraggiungere della crisi occupazionale dopo un breve arco di anni nei quali molti immigrati avevano trovato lavoro in città non ha certamente fatto scomparire la figura del lavoratore regolare immigrato, ma può avere impedito in sostanza l'aggancio tra immigrazione e impresa, nel senso che, dopo una breve stagione di vitalità, l'attenzione del mondo imprenditoriale per l'immigrazione pare decisamente in declino.

Nella pubblica amministrazione per contro, anche se l'attività complessiva delle varie organizzazioni ha ormai raggiunto un buon livello di specializzazione e di funzionalità, resta diffusa l'impressione di notevole precarietà e incertezza di prospettive degli interventi a favore degli immigrati.

La successione temporale degli avvenimenti permette di osservare alcuni elementi caratterizzanti, soprattutto nel confronto con la situazione di Lione. Anzitutto è evidente che quella delle politiche per gli immigrati è una storia molto breve, appiattita nell'arco di pochi anni. Tuttavia, nuovi problemi emergono con rapidità. Per contro, si nota che alcuni di essi, considerati immediatamente gravi e insostenibili, si perpetuano nel tempo senza venir risolti. Va tenuto presente l'effetto di anticipazione dei problemi dovuto alla circolazione di informazioni provenienti da paesi in cui l'immigrazione è più vecchia, come la Francia. Il risultato è che si affrontano presto temi, quali i rapporti tra islam e cristianesimo, prima che essi siano diffusamente percepiti come un problema dai cittadini (Ires, 1992).

È una situazione chiaramente in divenire: ci sono molte false partenze, tentativi andati a vuoto, annunci di iniziative che poi non hanno seguito o che, in certi casi, non dovevano aver seguito, trattandosi di politiche simboliche, di proclami destinati a saggiare le reazioni. La successione degli eventi di segno contrario non è comunque casuale: si può individuare una linea di trasformazione nell'arco di questi anni. Riprendendo l'analisi di Balbo e Manconi, potremmo indicare una fase che giunge sino alla metà degli anni '80, caratterizzata da una generale mancanza di attenzione per il problema. Gli interventi delle pubbliche amministrazioni sono episodici, anche se a rigore non si può parlare di assenza di politiche, proprio perché qualche azione importante viene pur intrapresa. Anzi, l'iniziativa politico-amministrativa precorre il dibattito ideologico e la percezione generalizzata del fenomeno. Le notizie riguardano soprattutto episodi di repressione e di mantenimento dell'ordine pubblico.

Con una certa rapidità nella seconda metà degli anni '80 cresce l'attenzione per l'immigrazione straniera. Si cominciano a delineare uno schieramento più aperto e uno più ostile nei confronti degli immigrati, ma la situazione politica resta fluida e prevalgono, tra i movimenti e le associazioni così come nella politica statale, gli orientamenti favorevoli.

Dopo l'approvazione della legge n. 39/1990 segue un periodo di relativa caduta di tensione: iniziano o proseguono molte iniziative per l'accoglienza, ma si evidenziano anche le difficoltà irrisolte e la carenza di impegno sostanziale da parte di molte amministrazioni. Il clima di opinione muta in senso sfavorevole. Si moltiplicano i decreti legge e le circolari ministeriali che contengono misure limitative o repressive nei confronti degli stranieri. Nell'arco di un decennio si è quindi compiuto un percorso tra più fasi: indifferenza, presa di coscienza, apertura, caduta di tensione, crescita della diffidenza, chiusura.





## L'immigrazione a Lione: frammento di una cronaca pluridecennale

Città industriale, Lione esercita da oltre un secolo una forte attrazione sulle popolazioni straniere che cercano patria laddove esiste una possibilità di lavoro. I dati, da questo punto di vista, sono chiari: nei sobborghi lionesi della seconda industrializzazione le città, allora in fase nascente, di Decines, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Saint Priest, Villeurbanne hanno nel 1931 sino al 50% di popolazione immigrata. Si tratta di solito di greci, armeni, italiani, spagnoli e, già allora, di magrebini, questi particolari stranieri di territori "francesi" quali erano all'epoca l'Algeria e i protettorati della Tunisia e del Marocco. Questa capacità di attrazione aumenta ancora dopo la seconda guerra mondiale in concomitanza con le politiche di reclutamento attivo di manodopera straniera delle grandi imprese della regione lionese, come Berliet o Rhône-Poulenc. Diversamente dal periodo precedente, sono ormai i portoghesi e i magrebini a fornire il grosso del contingente. La chiusura ufficiale delle frontiere all'inizio degli anni '70 non arresta assolutamente il flusso degli arrivi, poiché nel 1981, grazie alle politiche di riunificazione familiare, la regione Rhône-Alpes conta non meno di 460.000 residenti stranieri (di cui circa 100.000 nel solo dipartimento del Rodano) ovvero il 9% della popolazione totale, contro il 13,3% nell'Ile de France (altra grande regione di immigrazione) e il 6,8% sull'insieme del territorio francese. L'ultimo censimento, nel 1991, mostra che i dati restano stabili nel tempo, poiché si contano 425.000 stranieri, il 7,9% della popolazione regionale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Va notato che il censimento del 1982 sovrastima il numero di stranieri nella misura in cui contabilizza come tali i figli nati in Francia da genitori stranieri. Questo errore viene corretto nel censimento del 1991. Si ha dunque ragione di credere che il numero di stranieri nella regione Rhône-Alpes sia stabile negli anni '80 e che la riduzione relativa in percentuale sia dovuta soprattutto all'aumento della popolazione residente totale.



Il confronto dei dati del censimento 1982 con quelli del censimento del 1991 evidenzia cambiamenti significativi nella composizione della popolazione straniera. Nel corso del decennio la quantità di stranieri maggiorenni originari di paesi della comunità economica europea è diminuito da 134.000 a 123.000. Nello stesso periodo gli stranieri maggiorenni extracomunitari sono aumentati di 20.000 unità (di cui 16.000 femmine) passando da 160.000 a 181.000. I gruppi nazionali più numerosi sono nell'ordine: gli algerini (oltre il 29%), i portoghesi (circa il 16%) e gli italiani (8%), seguiti dai marocchini e dai tunisini.

### *3.1. Gli anni '80 o l'emergere delle periferie*

Nel corso degli anni '80, mentre la quantità di immigrati resta stabile, i giochi, e le poste in gioco, in materia di immigrazione si ridefiniscono profondamente.

Per la prima volta in effetti gli immigrati diventano protagonisti della loro storia: il loro spazio sui giornali non è più (tristemente) limitato alla cronaca, ma le rivolte e le sommosse occupano le prime pagine. Al di là di questa presa di parola violenta, per la prima volta gli immigrati (e in particolare la seconda generazione magrebina) si organizzano attorno a modalità di azione collettiva.

Evidentemente l'apparizione delle popolazioni immigrate sulla scena politica e sociale determina una rapida riorganizzazione del campo degli attori politici, si tratti delle istituzioni statali e delle loro delegazioni regionali, delle associazioni francesi di sostegno agli immigrati, dei partiti politici, delle associazioni assistenziali di ispirazione religiosa o delle amministrazioni locali che a vari livelli si devono far carico della gestione sociale, se non politica, delle popolazioni immigrate che risiedono sui loro territori.

Prima di esaminare più da vicino i riaggiustamenti e le nuove posizioni degli attori attraverso le loro azioni, e soprattutto la filosofia delle loro azioni, conviene quindi ripercorrere la cronaca degli eventi significativi che hanno a poco a poco condotto alla situazione attuale e al rinnovamento della gestione della "questione immigrati" quale si pone oggi.

Da questo punto di vista Lione è un punto di osservazione privilegiato. Infatti è in questa città, o, meglio, nelle sue periferie, che vede la luce una capacità di rivendicazione autonoma (talora venata di violenza); da questa città partiranno in seguito una serie di iniziative di portata nazionale. In questa prospettiva il caso lionese rinvia senza dubbio alla situazione francese in complesso, e in particolare alle politiche nei confronti delle popolazioni immigrate approvate dal potere legislativo.

Ma, al di là delle ricadute nazionali delle lotte che si sono svolte sul territorio dell'agglomerazione lionese, la scelta di lavorare sulla dimensione locale di Lione risponde in primo luogo ai postulati che abbiamo stabilito. Ovvero, seguire e cogliere i comportamenti dei diversi attori sociali al fine di capire come questi giocano il discorso ufficiale e le leggi nazionali, come rispondono ad essi o, al contrario, si defilano e come le posizioni degli uno rispetto agli altri definiscono il quadro specifico e i confini dell'azione politica locale e delle *policies* nei confronti delle popolazioni immigrate.

### *3.2. Principali elementi della cronistoria degli anni '80: l'individuazione degli attori*

1981. Un anno importante, un anno che segna l'arrivo al governo del partito socialista e di François Mitterrand. Il "popolo della sinistra", come lo chiamano le cronache francesi, arriva al potere dopo quasi mezzo secolo di attesa.

Ma il 1981 è anche l'inizio di un altro movimento, quello dei giovani di origine immigrata (*issus de l'immigration*) che si mobilitano con le forze di sinistra, politiche, sindacali, religiose, per attirare l'attenzione sulla sorte che viene loro riservata.

Il 2 aprile 1981 Hamid B., immigrato di origine magrebina, Christian Delorme, sacerdote cattolico di Saint Fons e Jean Costil, pastore protestante responsabile della Cimade (Comité inter-mouvements auprès des évacués), iniziano a Lione uno sciopero della fame contro la "legge Bonnet". Infatti, l'entrata in vigore di questa legge segna l'inizio di una serie di espulsioni dal territorio francese di giovani magrebini, in particolare di giovani algerini, che, nati in Francia prima del 1963, hanno tuttavia la nazionalità algerina. In conseguenza di questa legge 5.000 persone sono state espulse dalla Francia nel 1980, il 75% delle quali erano magrebini.

Questa iniziativa mobilita attorno a sé un numero considerevole di attori, in particolare giovani di origine immigrata e gruppi come Rock against police (Rap) nella regione parigina e Zaama d'banlieue (Zb) a Lione: entrambi i gruppi hanno sviluppato nel corso degli anni '70 reti di militanti contro i crimini razzisti. Inoltre, militanti sindacali e delle associazioni, e la stessa gerarchia ecclesiastica si uniscono nel sostegno a questo sciopero della fame. Infine il movimento che si è costituito approfitta del periodo pre-elettorale per costringere i vari candidati a prendere posizione sui problemi dell'immigrazione. Valéry Giscard d'Estaing si impegna nella sua campagna elettorale a rispondere alla questione dell'espulsione dei giovani immigrati, mentre François Mitterrand invia un telegramma di sostegno agli



scioperanti. Alla fine del mese di aprile il ministro degli interni dell'epoca accetta di soprassedere alle espulsioni e di rivedere la legislazione in materia. Gli scioperanti sospendono di conseguenza il digiuno.

Il 10 maggio François Mitterrand viene eletto presidente della repubblica. Il 29 maggio il nuovo ministro degli interni, Gaston Defferre, sospende tutte le espulsioni: gli stranieri nati in Francia o arrivati in età inferiore ai dieci anni vengono definitivamente sottratti al rischio di espulsione (Weil, 1991: 144).

Nel nuovo clima politico, il governo promuove una serie di misure per regolarizzare gli stranieri residenti in Francia in condizioni irregolari. Nel solo dipartimento del Rodano si stima che gli irregolari siano cinquemila.

Nonostante, o forse a causa delle speranze suscitate dall'arrivo della sinistra al potere, quella del 1981 sarà una "estate calda" per la periferia orientale di Lione. Vénissieux, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, tre città dei sobborghi di Lione, prendono letteralmente fuoco o, meglio, sono messe a fuoco da giovani, spesso di origine magrebina, che manifestano il loro disagio esistenziale con "rodei"<sup>2</sup> automobilistici che terminano con l'incendio delle autovetture rubate.

Queste manifestazioni di violenza e il grande risalto che esse hanno nei mezzi di comunicazione di massa fanno prendere coscienza alla Francia intera e al suo nuovo governo dell'urgenza di misure nei confronti delle popolazioni urbane marginali, concentrate in quartieri ghetto ove solo i più poveri accettano di risiedere. In effetti si registrano tassi allucinanti di concentrazione, in alcuni quartieri come le Minguettes a Vénissieux, Olivier de Serres a Villeurbanne, la Grappinière a Vaulx-en-Velin, di popolazioni che cumulano ogni sorta di svantaggio sociale: bassa scolarizzazione, disoccupazione e sottooccupazione, subcultura, condizioni di alloggio inadeguate, isolamento sociale, ecc. Popolazione composte in larga misura, ma non esclusivamente, da immigrati o da figli di immigrati.

I rodei rendono visibile ciò che le amministrazioni locali, per bocca di Charles Hernu, sindaco di Villeurbanne, e di Marcel Huet, sindaco di Vénissieux, denunciavano alla stampa già all'inizio dell'anno<sup>3</sup>, ossia la formazione di quartieri ghetto e la necessità di bloccare al più presto tale processo.

Facendo seguito al programma "Habitat et vie sociale", lanciato nel 1977 da Jacques Barrot, Segretario di stato per la casa durante la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing, Humbert Dubedout (sindaco socialista di Greno-

---

<sup>2</sup> Con il termine "rodeo" si sono designati in Francia questi caroselli di vetture rubate, lanciate a grande velocità per le strade cittadine per sfidare la polizia, e infine date alle fiamme.

<sup>3</sup> Cfr. *Libération* del 12 febbraio 1981 e *Lyon-Matin* del 28 febbraio 1981.

ble), a cui è stato affidato l'incarico dal nuovo governo, propone in un rapporto<sup>4</sup> un intervento globale nei quartieri che faccia perno sugli amministratori e sugli abitanti. Questa politica sarà effettivamente attuata a partire dal 1984 con i *contrats de plan* tra stato e regioni.

Sebbene al momento passi inosservato, un altro evento mostra la capacità di mobilitazione degli immigrati: nel marzo del 1981 i residenti dei foyers Sonacotra (in maggioranza lavoratori che vivono soli e lontano dalle famiglie) formano dei comitati e denunciano la direzione dei foyers per l'illecito aumento delle rette: in effetti il costo dell'affitto era salito del 37% in un anno.

1982-1983. La prima mossa è stata fatta e la capacità di mobilitazione dei giovani di origine immigrata si amplifica e si manifesta. Fioriscono le associazioni di giovani immigrati e si impone una nuova attenzione sia per la/le culture "altre" da parte della società di accoglienza, sia per le culture di origine da parte degli immigrati. In questa atmosfera festosa emerge un nuovo interesse per le identità, che per alcuni è anche un ritorno all'identità etnica. Possiamo indicare qualche episodio indicativo del clima di quegli anni e della fioritura di iniziative a esso collegata:

- "Autour du Maghreb", due mesi di esposizioni, di proiezioni, e di spettacoli musicali per scoprire il Maghreb, organizzate dai servizi culturali del comune di Vénisieux tra maggio e giugno 1982;
- nascita nel febbraio 1982 del mensile *Cosmopolis* che ambisce a trasformare l'immagine pubblica dell'immigrazione;
- l'Acfal, Association de coopération franco-algérienne del lionese, che da tempo ha esteso la sua azione agli altri gruppi immigrati, amplia il suo intervento per l'alfabetizzazione nei quartieri realizzando corsi di sostegno scolastico;
- Ism amplia la gamma dei suoi servizi e propone una "mediateca" che consenta agli immigrati di restare in contatto con la loro cultura di origine;
- nasce a Villeurbanne una nuova associazione "Jeunes immigrés de Villeurbanne" che si propone di valorizzare il capitale culturale per la promozione della loro cultura tradizionale e al contempo di informare i giovani sui loro diritti di cittadini. "Il giovane immigrato deve trovare nella nostra associazione tutte le informazioni che gli sono utili. Deve conoscere la legge e saper trattare con l'amministrazione pubblica".

L'operazione anti estati calde, realizzata nel 1982 dai poteri pubblici, mettendo a disposizione degli emarginati soggiorni estivi e possibilità di attività ludiche, consente anche a molti giovani delle periferie coinvolti attiva-

---

<sup>4</sup> *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La documentation française, 1982.



mente nell'operazione, anche in collaborazione con le forze dell'ordine, di diventare interlocutori e intermediari tra istituzioni e popolazione.

In parallelo tuttavia il partito di Le Pen ottiene risultati elettorali mai conseguiti in precedenza nelle elezioni amministrative del marzo 1983. Il razzismo cresce e alimenta costantemente le cronache. Il 1982 e il 1983 sono senza dubbio tra gli anni più neri per quanto riguarda i crimini razzisti a Parigi e a Lione. Gli immigrati, in particolare gli arabi, diventano il bersaglio preferito (e non solo in senso figurato) di certi discorsi politici che mescolano ad arte l'immigrazione con gli effetti deleteri della crisi economica.

La nuova capacità di mobilitazione dei giovani immigrati, dei magrebini in particolare, trasforma la legittima collera contro questi omicidi razziali in una mobilitazione nazionale generale per mettere di fronte alle loro responsabilità l'opinione pubblica francese e i poteri pubblici. L'associazione Sos-Minguettes (della periferia lionese), aiutata da padre Christian Delorme, lancia l'idea di una marcia per l'eguaglianza.

Partita nell'ottobre dalle Minguettes con soli 15 partecipanti, la marcia per l'eguaglianza e contro il razzismo fa molta strada, in tutti i sensi, poiché all'arrivo a Parigi a dicembre si contano non meno di 100.000 marciatori. È il trionfo di un'idea, di un'ispirazione pacifista, di un movimento collettivo ma è anche la presa di coscienza da parte dei giovani di origini immigrate di poter diventare una forza politica.

Con questa marcia la Francia scopre chi sono i *beurs*, scopre la vita di coloro che sono cresciuti nelle periferie e che, come dichiarano gli stessi partecipanti alla marcia, "hanno una vita sola, uguale a ogni altra vita" e debbono difendersi dai proiettili francesi.

Il governo, le comunità religiose (ebrei, musulmani, cattolici, protestanti) e i partiti di sinistra portano il loro sostegno alla difesa dei valori universali promossi dalla marcia. In concreto, dopo l'arrivo a Parigi e l'incontro di una delegazione con François Mitterrand, la marcia otterrà l'istituzione del permesso di soggiorno decennale.

Per quanto la marcia sia segnata da molti dissidi interni, essa rinforza ulteriormente la capacità d'azione collettiva e di autogestione di questa generazione di giovani figli di immigrati.

Al contempo la presa di coscienza da parte dei poteri pubblici della necessità di gestire i quartieri in crisi si consolida. La gestione del parco locativo pubblico è al centro delle preoccupazioni anche se le politiche di rinnovamento dei centri urbani, avviate a partire dagli anni '70 e in corso di realizzazione a Lione, sono lungi dal prendere in considerazione i nuovi elementi e le poste in gioco che emergono nelle periferie.

Da questo punto di vista è interessante notare che nel gennaio del 1982 non meno di dieci associazioni lionesi (Cimade, Secours populaire, Famil-

les catholiques, Psu, ecc.) chiedono un confronto con l'amministrazione comunale sulla politica per la casa. L'accusa mossa è di: "rigettare verso la periferia le famiglie immigrate, e in generale quelle a basso reddito. [...] Le operazioni di rinnovamento urbano e di ristrutturazione delle case degradate hanno per risultato di cacciare gli abitanti dei ceti popolari. [...] Nel solo quartiere della Croix-Rousse, 275 alloggi (i cui abitanti sono per il 45% immigrati) e 100 pensioni stanno per essere demoliti. È prevista la ricostruzione di 87 alloggi da affittare e di 150 da vendere. [...] Da molti anni la stessa procedura approda agli stessi risultati con gli interventi Saxe-Paul-Bert, Part-Dieu, Saint Jean".

Qualche mese dopo il tema viene riproposto dall'Alpil, che organizza una settimana di informazione intitolata "Semaine rencontres inter-quartier" dedicata alle difficoltà che gli immigrati incontrano nel trovare un alloggio adeguato. L'Alpil sottolinea nell'occasione le contraddizioni delle politiche pubbliche locali per la casa: "Sovente gli immigrati abitano alloggi vetusti e talora insalubri oppure situati in quartieri senza anima. Abitazioni sovraffollate, affitti proibitivi: ci deve essere un giusto mezzo da rispettare".

Sul campo tuttavia si notano alcuni interventi concreti che fanno seguito alle misure prese prima dell'estate calda del 1981 e dell'arrivo al potere dei socialisti. L'amministrazione finanziaria e quella delle Poste del dipartimento del Rodano, ad esempio, si rivolgono a Ism per avere servizi specializzati di interpretariato e per consentire in tal modo agli utenti immigrati di poter compilare la dichiarazione dei redditi.

Intanto lo stato e la Communauté urbaine, con altri enti pubblici, si impegnano nel quadro del *contrat d'agglomération* a sostenere la ristrutturazione del quartiere delle Minguettes: il comune di Vénissieux, lo stato e la Communauté urbaine danno il loro accordo di massima per la ristrutturazione di sei immobili, la distruzione di altri tre, la riabilitazione degli spazi pubblici e l'installazione di nuove attività e servizi nel quartiere. Il progetto prevede anche il prolungamento di una linea di metropolitana per far uscire il quartiere dal suo isolamento dal resto della città.

1984-1985. Il periodo successivo alla marcia per l'eguaglianza è particolarmente difficile per il movimento dei giovani immigrati. La fine del movimento significa per i marciatori delle Minguettes il ritorno alla grigia e dura realtà quotidiana della periferia lionese, come sottolinea Adil Jazouli. Se la marcia ha dato luogo a una mobilitazione di massa e ha spalancato le porte dell'Eliseo, non ha potuto cancellare con un colpo di bacchetta magica i problemi e le difficoltà dei giovani. Farsi ascoltare dalle amministrazioni locali per gestire concretamente e in collaborazione con esse le attività a carattere sociale richiede una certa pratica, una capacità di formaliz-



zare e di presentare le rivendicazioni secondo le modalità amministrative, capacità che i giovani partecipanti alla marcia non posseggono necessariamente.

Nel febbraio del 1984 Georgina Dufoix, segretario di stato per la famiglia, la popolazione e per i lavoratori immigrati, crea la prima Commission Régionale pour l'insertion des populations immigrées (Crip) nella regione Rhône-Alpes. È il segnale di un cambiamento rilevante da parte dei poteri pubblici e della volontà di avvicinare di più le popolazioni destinatarie delle politiche alle amministrazioni che se ne occupano. L'istituzione di questa commissione nella regione<sup>5</sup> è collegata alla politica di decentramento del Fas avviata nel 1983 con la creazione di una delegazione regionale. Con le parole della stessa signora Dufoix, si tratta in pratica "di fare in modo che, grazie a questa decentralizzazione, tutte le pratiche di richiesta di finanziamento provenienti da associazioni della regione Rhône-Alpes siano istruite dalla Commissione e che, in parte, la stessa decisione di finanziamento avvenga sul posto." Crip e delegazione regionale del Fas hanno gli stessi obiettivi, favorire l'inserimento degli immigrati stranieri, nel quadro della politica del governo, e sono gestite dalle stesse persone: la Commission è presieduta dal prefetto della regione ed è diretta dalla direttrice della delegazione regionale del Fas (all'epoca, Mme Chazalette). Dal punto di vista del legislatore sono quindi stati predisposti tutti gli elementi necessari per una reale gestione locale delle popolazioni immigrate e per favorire il dialogo tra le parti. Inoltre il Fas Rhône-Alpes è dotato nel 1984 di uno stanziamento di 42,6 milioni di franchi, il 26% in più dell'anno precedente.

Dalla marcia del 1983 sorgono tre poli di influenza: il Collectif parisien, Sos-Minguettes e il Collectif Rhône-Alpes des Jeunes issus de l'immigration; solo quest'ultimo sopravviverà all'ondata di conflitti e di diatribe che scuote l'ambiente dei giovani immigrati dopo la marcia. Il Collectif nasce in risposta all'adunata organizzata dal leader del Front national, nel gennaio del 1984, a Lione. Da questa prima iniziativa collettiva di molte associazioni di giovani per manifestare contro Le Pen, di fatto animata dal già ricordato gruppo dei Zaama d'banlieue, emerge l'idea di organizzare un incontro nazionale dei giovani di origine immigrata. Il collettivo lionese presenta una domanda di finanziamento per l'organizzazione delle assise al Fas e riesce a ottenerlo. Queste prime assise nazionali si tengono a Lione dal 9 all'11 giugno 1984 e hanno per protagonisti le associazioni locali nate in risposta a crimini razzisti o con la volontà di promuovere attività culturali. Molte di

---

<sup>5</sup> Saranno create altre quattro commissioni, nell'Ile-de-France, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Cotes-d'Azur.

esse tuttavia, pur avendo aderito alla marcia, si erano tenute in disparte per tutelare la loro autonomia e per continuare a lavorare in totale indipendenza per una espressione autonoma dei giovani di origine immigrata.

Le assise riuniscono in complesso una cinquantina di associazioni, che vengono a Lione da ogni angolo della Francia. I risultati delle assise testimoniano un relativo allargamento della riflessione dei giovani che si concretizza in una prima piattaforma di rivendicazioni:

- diritto di voto e di elettorato passivo a tutti i livelli;
- carta di soggiorno unica;
- diritto alla doppia cittadinanza per coloro che lo desiderano;
- interventi contro le pratiche razziste;
- effettiva applicazione della legge nel caso di crimini razzisti;
- tutela dell'autonomia dei giovani di fronte alle possibili interferenze di organizzazioni politiche, sindacali o umanitarie e da parte del governo francese o dei paesi di origine.

Per altro queste richieste indicano anche una certa confusione: poiché molti immigrati di seconda generazione sono ormai cittadini, la mancata partecipazione al voto è soprattutto dovuta a ignoranza dei propri diritti. La volontà di autonomia, più volte riaffermata, appare come un modo ingenuo di affermare al contempo una identità propria che non è quella del paese di origine, né quella della Francia "Doc", la cui costruzione è ancora in divenire e, di conseguenza, è assai fragile. Questa fragilità può spingere gli uni come gli altri verso chiusure identitarie. Padre Delorme, che continua a sostenere la causa dei giovani immigrati, non si sbaglia quando afferma: "Se cadeste nella tentazione di sostenere che il vostro avvenire nella società francese è affar vostro, e solamente affar vostro, fareste un evidente errore di analisi: la vostra partecipazione alla società francese riguarda l'insieme di questa società, la cui identità è messa in discussione dalla vostra presenza. Ma soprattutto rischiate di provocare una terribile smobilitazione di coloro che vi sono vicini." (*Le Monde*, 17-18 giugno 1984). Questo disorientamento lascerà un gusto amaro in bocca ai partecipanti a queste assise perché, ancora una volta, come dopo la marcia, alla mobilitazione non riesce a far seguito alcuna iniziativa duratura.

Gli episodi successivi mostrano quanto sia difficile organizzare l'azione collettiva. Paradossalmente, ma ripetendo una esperienza frequente nella storia dei movimenti sociali, mentre la contestazione dell'ordine stabilito unisce giovani che non hanno la stessa origine né gli stessi ideali, il tentativo di formalizzare un progetto comune li divide nuovamente. Ciò prova, se ce ne fosse bisogno, che il movimento è in grande difficoltà quando deve trovare delle indicazioni e dei punti di riferimento in un paesaggio politico classico, nel quale i diritti degli immigrati non sono nettamente inse-



riti nella distinzione tradizionale tra destra e sinistra. Il fallimento di "Convergence '84", sorta di rifacimento motociclistico della marcia per l'eguaglianza, è emblematico di questo periodo di crisi del movimento.

Queste oscillazioni e queste divisioni interne sono arginate solo in parte dalla affermazione di Sos-racisme. Senza ricostruire qui la storia di questa associazione nazionale, nata a Parigi nel 1984, che ha per obiettivo la lotta contro il razzismo ordinario, è importante segnalare i numerosi elementi di incomprensione che esistono tra l'ambiente dei giovani della periferia lionese, da cui nascerà France-plus, e quello di Sos-racisme. Incomprensioni che non vengono superate con il successo della campagna di Sos-racisme "Touche pas à mon pote" (lascia stare il mio amico). Questa distanza tra i diversi movimenti può essere esplicitata dalle molte accuse che vengono mosse a Sos-racisme. Il rimprovero più comune che viene mosso è di essere in parte pilotato dal governo socialista, ma anche di approfittare del suo successo nei *mass-media* per porsi in situazione di egemonia rispetto alle altre associazioni. Infine, la forte presenza dell'Union des étudiants juifs de France in seno a Sos-racisme pone dei problemi di convivenza con il movimento associativo dei giovani magrebini, con sullo sfondo il conflitto israelo-palestinese. Nonostante le dichiarazioni concilianti fatte da entrambe le parti a Lione, nel maggio del 1985, in un dibattito tra Sos-racisme e le associazioni di giovani magrebini, la nascita pochi mesi dopo di France-plus (associazione promossa da giovani di origine magrebina per la difesa dei diritti civili) dimostra che le divergenze non sono state superate.

Alla fine del 1985 Lione accoglie in successione, a pochi giorni di distanza, due marce: una "per i diritti civili e contro il razzismo", l'altra "per l'eguaglianza dei diritti e contro il razzismo", organizzate rispettivamente da France-plus e da Sos-racisme. Ma, dopo l'ennesimo omicidio razzista (del giovane Noredine Mechta nell'ottobre del 1985) i Jalb, forti della loro capacità di mobilitare i giovani, almeno a Lione, criticano l'enfasi giornalistica sulle marce, chiunque ne sia il promotore, e ricordano la necessità di lavorare concretamente sul terreno per far valere i diritti degli immigrati e far uscire gli emarginati dai loro ghetti urbani (*Libération*, 28 ottobre 1985).

In effetti, anche se i giovani immigrati hanno fatto sentire la loro voce sulla scena politica e sui *mass media*, gli spinosi problemi della vita quotidiana degli immigrati, in particolare la questione della casa, restano irrisolti. Non mancano in questi anni le occasioni di conflitto aperto con le amministrazioni e con i politici locali, specialmente a causa dell'espulsione di subaffittuari immigrati dalle Hlm e del rifiuto di alcuni sindaci della periferia orientale di accogliere altri immigrati in comuni ove le famiglie straniere sono ormai quasi un terzo.

Le discussioni, pubbliche o a porte chiuse, lasciano intravedere un aperto scontro tra gli uffici Hlm di Lione e alcuni sindaci che li accusano di concentrare le popolazioni povere nella periferia Est. Le sedute del consiglio della Communauté urbaine di Lione sono burrascose quando si tratta di stabilire una eventuale redistribuzione degli immigrati e delle case popolari fra tutti i comuni dell'agglomerazione. La dinamica sembra ben corrispondere al titolo proposto all'epoca da un quotidiano lionese: "Chi vuole accogliere gli immigrati? Una domanda senza risposta" (*Le Progrès*, 20 novembre 1984)<sup>6</sup>.

In complesso gli anni 1984-1985 appaiono quindi come un passaggio chiave nel decennio, da un lato perché, di fronte alla crescita del razzismo incarnata dai successi elettorali di Le Pen, il movimento dei giovani immigrati si amplia e si istituzionalizza con *Sos-racisme* e *France Plus*. D'altra parte, malgrado la presa di coscienza, le denunce, l'intervento delle associazioni e degli operatori sociali locali, nelle periferie i termini del problema sembrano riprodursi tali e quali: difficoltà per la casa, disoccupazione, delinquenza, esclusione.

1986-1987. Con il ritorno della destra al potere nel marzo del 1986 e con il governo di coabitazione Mitterrand-Chirac, il gioco si complica. Il governo di Chirac, pur senza rimettere davvero in causa i principi stabiliti dalla legge del 1984 per quanto concerne gli immigrati residenti da tempo in Francia (Weil, 1991: 191-196), tende a irrigidire le posizioni su due aspetti sovente associati (a torto o a ragione) alla questione dell'immigrazione: il controllo dei flussi e l'ordine pubblico.

A Lione questo irrigidimento provoca una risposta immediata da parte delle popolazioni e delle associazioni che ne sono toccate. Così nel giugno del 1986 i Jalb, sostenuti dalla Cimade, si mobilitano contro il progetto di legge Pasqua (allora ministro degli interni) che riguarda lo status degli stranieri e le condizioni di soggiorno in Francia. Secondo i Jalb "le parti del testo di legge lasciate nell'incertezza, come il riferimento alla 'minaccia all'ordine pubblico', possono prestarsi a ogni genere di abuso." I dirigenti dei Jalb denunciano i rischi di uno scivolamento su una china pericolosa: "I controlli di identità si moltiplicano. La carta di soggiorno decennale viene rimessa in discussione quando era invece un diritto acquisito. La polizia di frontiera potrà autonomamente autorizzare o negare l'ingresso degli stra-

---

<sup>6</sup> In effetti, nel 1989 l'Agence d'Urbanisme della Communauté urbaine dava le seguenti cifre: "Nella Communauté urbaine un alloggio su tre è di edilizia residenziale pubblica. Ma questa è di fatto più o meno importante a seconda dei comuni. Tre comuni hanno oltre la metà delle famiglie residenti in alloggi di edilizia sociale pubblica: Vaulx-en-Velin, Rillieux la Pape, Vénissieux, Saint-Fons" (Agence d'urbanisme, *Repères* 1989: 33). Sono tutti comuni dei sobborghi orientali di Lione.



nieri in Francia. Se si commettono dei crimini, alle pene detentive si aggiunge l'espulsione. È una doppia punizione senza appello, mentre la delinquenza è un prodotto della società francese ed è quindi la società francese che deve assumersene la responsabilità." (*Le Progrès*, 11 giugno 1986).

Al contempo, a Parigi, Harlem Désir, presidente di Sos-racisme, indice una manifestazione a Place de la Bastille.

Pochi giorni dopo i Jalb passano all'azione e iniziano contro il progetto di legge uno sciopero della fame a oltranza, come quello fatto da Padre Delorme nel 1981 durante le elezioni presidenziali. I Jalb riescono a mobilitare molte associazioni di quartiere, a Lione come a Parigi e nel resto della Francia, attorno allo slogan "J'y suis, j'y reste" (Ci sono, ci resto).

Otto giorni dopo l'inizio dello sciopero della fame, Nasser Zair e Djida Tazdait, i due scioperanti che rappresentano i Jalb, riescono a far intervenire a favore della loro causa tre personaggi di spicco: lo sceicco Abbas, il più alto dignitario musulmano in Francia, il cardinale Decourtray, arcivescovo di Lione, e l'avvocato Berger, presidente del collegio forense di Lione. I tre accettano di diventare mediatori tra gli scioperanti e il governo Chirac, negoziando la modifica degli articoli 15 e 25 del progetto di legge "Pasqua" sugli immigrati. Alla fine del mese di giugno la stampa annuncia la possibilità di un digiuno ecumenico indetto dalle autorità di tre confessioni religiose praticate in Francia: cattolica, musulmana e protestante. L'idea viene però abbandonata e le stesse autorità religiose invitano la società civile a prendere l'iniziativa. In ogni caso la protesta dei Jalb è ormai uscita dall'ombra e il dibattito sul testo di legge si è ampliato. A luglio, in seguito agli emendamenti apportati al testo di legge, i Jalb sospendono la loro protesta.

Si tratta solo di una mezza vittoria: a partire dal mese di settembre, quando la legge entra in vigore, si assiste a una moltiplicazione delle espulsioni. A Lione la Cimade, che si era opposta già nel 1981 alle espulsioni arbitrarie, attiva la sua rete di sostegno e prende in esame la possibilità di ospitare illegalmente i clandestini che sfuggono all'espulsione o che rientrano in Francia dopo essere stati espulsi. Anche i Jalb su questo punto sono pronti a seguire le vie illegali (cfr. *Lyon-Libération*, 22 gennaio 1987).

La minaccia di ricorrere a mezzi illegali per difendere i diritti fondamentali da parte di associazioni di sostegno agli immigrati provoca una dura reazione da parte del préfet de police, che dichiara: "Se la Cimade si mette nell'illegalité, la Cimade dovrà fare i conti con me." (*Le journal Rhône-Alpes*, 18 ottobre 1986).

Nonostante queste prese di posizione estremiste, qualche mese dopo la Cimade e i Jalb saranno ricevuti e ascoltati dalla commissione di saggi incaricata di valutare la possibilità di una riforma del codice delle nazionalità.

Lo spoglio sistematico dei giornali mette anche in evidenza la frequenza, nel 1986 e ancor più nel 1987, anno pre-elettorale, di articoli che riguardano direttamente o indirettamente la vita delle popolazioni immigrate. Sembrerebbe che questo tema, diventato centrale nel dibattito politico per via di Le Pen, inviti a una continua presa di posizione dei diversi attori sociali e delle forze politiche schierate in campo. La frequenza di questi interventi si accentua ancora all'annuncio, da parte del governo Chirac, di un progetto di riforma del codice delle nazionalità, progetto per altro presto abbandonato. La stampa riporta notizie sulle manifestazioni di stampo interculturale, si interessa ai destini individuali narrando la vita di anonimi immigrati, pubblica i risultati di indagini sulla consistenza numerica e sulle condizioni degli stranieri nella regione Rhône-Alpes, riferisce delle esperienze di trasferimento di famiglie immigrate nelle case popolari edificate, contrariamente al solito, nel centro città, grazie alla collaborazione tra l'Alpil e la società costruttrice. Infine, i giornali danno ampio spazio alla riabilitazione dell'agglomerato delle Minguettes a Vénissieux, ove, grazie all'azione congiunta dell'Opac (Office public d'aménagement et de construction du Rhône), di Logirel (una grande società di costruzioni) e del Programme local de développement social il numero di alloggi sfritti passa da 2.195 su 7.000 nel 1984 a 1.000 nel 1987. Buon segno se si considera, come nota l'Opac, che "quando la gente se ne va il clima sociale si degrada."

In modo meno anodino la stampa nota le contraddizioni e le fratture in seno ai partiti politici. Tra i diversi episodi, si possono citare quelli del sindaco socialista di Villeurbanne, che richiede l'espulsione di due capifamiglia algerini nello stesso momento in cui i suoi compagni di partito criticano severamente la legge Pasqua durante la discussione in parlamento, oppure la presa di posizione di uomini politici di destra, come Michel Noir, Michel Dubernard e Michel Hanoun, tutti deputati Rpr della regione Rhône-Alpes, che denunciano con vigore ogni atteggiamento razzista e ogni compromesso con il Front national.

Nella stampa si trova anche l'eco di un altro fenomeno che andrà ampliandosi negli anni successivi: la crescita del numero di rifugiati politici nella regione e degli interventi a loro favore da parte di associazioni specifiche, come il Crardda. Questa associazione nasce a Lione nel 1983 per iniziativa di Secours catholique, dell'Entraide protestante, della Cimade, del Centre Pierre Valdo, della Sonacotra, della Mte e del Ssae, e si impone come interlocutore della pubblica amministrazione per tutto quanto riguarda l'accoglienza, ma anche l'istruzione delle pratiche dei richiedenti rifugio politico all'Office français de protection des réfugiés et des apatrides. È un modo senza dubbio elegante per queste associazioni promotrici, già impe-



gnate nella gestione delle popolazioni immigrate, di imporre all'attenzione delle autorità i problemi di questo nuovo tipo di flusso migratorio, trascurati dal vigente sistema legislativo. Jean Costil, all'epoca presidente del Crardda, esplicita i termini della questione: "Lo straniero isolato è sospetto. La chiusura delle frontiere non funziona e genera la sua conseguenza, la frode. Si alimenta così quel sotto-status di rifugiato che è quello di clandestino" (*Le Monde*, 11 settembre 1986).

Negli anni 1986-1987 appare una nuova preoccupazione all'orizzonte della società lionese: quella di presentare e di vendere una immagine di città internazionale capace di attirare imprese e imprenditori stranieri. Ma, ironia della sorte, se la città cura il suo potere di attrazione e il suo *look* cosmopolita, ad esempio giocando la carta del liceo internazionale, essa si prende ben guardia dal presentare un'altra immagine, evidentemente più difficile da gestire nel quadro di una politica di *marketing* internazionale, ossia quella di città multietnica e di *melting-pot* urbano.

1988-1991. La fine degli anni '80 è caratterizzata dal ritorno della sinistra al potere e da un impercettibile rinnovamento delle tematiche dell'immigrazione, che porterà, all'alba degli anni '90, a un nuovo modo di affrontare i problemi dei quartieri difficili e della lotta all'esclusione, con l'avvio della *politique de la ville*. Tuttavia questo rinnovamento lascia ancora oggi in sospeso alcune questioni, come quella dell'immigrazione clandestina e della politica di regolazione dei flussi.

Intanto a Lione l'attualità continua a essere caratterizzata da diverse iniziative:

- i Jalb continuano la loro lotta ai crimini razzisti, con la importante precisazione che "la giustizia deve giudicare i fatti e non il colore della pelle delle vittime": di conseguenza i Jalb rifiutano di processare il razzismo (*Le Monde*, 11 maggio 1988);
- proseguono gli interventi per l'alfabetizzazione nei quartieri da parte dell'Acfal e di altre associazioni locali, con il sostegno del Fas;
- la Cimade fa appello ai candidati alle elezioni della primavera del 1988 chiedendo una ulteriore revisione della legge "Pasqua" che, denuncia Jean Costil, ha permesso 1.380 espulsioni nel 1987 (contro le 627 del 1985) e 15.783 accompagnamenti alla frontiera (contro i 7.453 del 1985);
- restano d'attualità anche i problemi della casa per gli immigrati dal punto di vista dell'equilibrio e della gestione dello spazio urbano. Per esempio, la ristrutturazione del quartiere Saxe-Gambetta, nei pressi della Part-Dieu, condanna a morte uno dei quartieri storici dell'immigrazione araba a Lione e comporta il trasferimento in cinque anni di 4.500 persone, quasi tutti nordafricani, verso altri quartieri lontani dal centro;
- il Fas Rhône-Alpes adatta la sua linea di azione alla nuova situazione di

una immigrazione stabilizzata, ridefinendo le priorità: la formazione (azioni di carattere professionale, sostegno agli interventi nelle imprese), l'infanzia, la famiglia e la scuola (prevenzione, aiuto alla prima infanzia, lotta all'insuccesso scolastico), la casa e le forme di espressione degli immigrati.

Insomma, ciascuno degli attori presenti sul campo dall'inizio degli anni '80 prosegue il suo cammino. Tuttavia, la geografia dei problemi e, soprattutto, dei luoghi di conflitto non è più la stessa. Sono avvenuti dei piccoli spostamenti. Se nel 1988 il voto degli stranieri alle elezioni municipali era uno dei temi principali della campagna elettorale, e provocava delle fratture nell'ambito stesso della sinistra, nel 1989 gli animi si riscaldano sul problema del velo islamico a scuola. Infatti, come mostra Patrick Weil (1991), la questione del velo islamico cristallizza su di sé diverse crisi: quella della scuola, quella dei rapporti tra stato e religioni, quella dell'identità nazionale messa in discussione dall'origine culturale degli immigrati più recenti, ma anche dalla prospettiva dell'unificazione europea e, infine, quella di una società che deve fare i conti con una disoccupazione di massa.

La questione del velo è la prima di una serie di segnali che, a partire dai primi anni '90, con l'ascesa del Fronte islamico di salvezza in Algeria e in genere del fondamentalismo nei paesi islamici, stigmatizzeranno negativamente gli immigrati di origine magrebina e obbligheranno molti a rivedere la loro posizione, in particolare fra i musulmani francesi e i giovani di origine immigrata.

Da questo punto di vista i primi "stati generali" dei francesi musulmani, riuniti a Lione il 24 e il 25 marzo del 1990, testimoniano il risveglio piuttosto brusco di una comunità messa in questione dalla opinione pubblica, che, dopo la questione del velo e quella di Salman Rusdhie, tende a vedere un integralista dietro a ogni musulmano. Nelle intenzioni dei promotori, questi stati generali hanno l'obiettivo di far udire una voce moderata e di attrezzarsi per dotare la comunità di un organismo nazionale di rappresentanza. Questa iniziativa, incoraggiata dai poteri pubblici (gli stati generali sono sovvenzionati dalla Délégation interministerielle aux rapatriés), corrisponde di fatto alla esigenza di arginare l'influenza delle autorità religiose straniere per favorire invece la costituzione di un organismo federativo atto a rappresentare i musulmani in Francia.

Per conseguire questo obiettivo sarebbe però stato necessario che la comunità dei musulmani francesi superasse le molte rivalità che la dilanano, in particolare quella storica che avvelena le relazioni fra gli algerini che scelsero la Francia nel 1962, al momento dell'indipendenza) e gli altri immigrati algerini divenuti cittadini francesi per naturalizzazione, per nascita o per matrimonio. Questa contrapposizione si ritrova nella stes-



sa organizzazione degli stati generali, attaccati da molte parti, tra cui anche da France-plus. Quest'ultima denunciava negli stati generali un tentativo delle associazioni di più vecchia origine di contrastare l'affermazione di nuove associazioni, come la stessa France-plus, in grado di far convergere harkis e immigrati su una comune lotta per i diritti di cittadinanza.

Queste diatribe entro la comunità musulmana appaiono del tutto sterili di fronte al disagio esistenziale degli abitanti delle periferie, le quali tornano alla ribalta nell'ottobre di quell'anno. Questa volta la sommossa avvolge in un turbine di violenza il quartiere del Mas du Taureau a Vaulx-en-Verlin, in seguito alla morte di un giovane di origine spagnola durante un tentativo di controllo da parte della polizia.

Allo stesso modo dei giovani delle Minguettes nel 1981, i giovani rivoltosi di Vaulx manifestano il loro odio per l'ordine costituito distruggendo centri commerciali, automobili, impianti sportivi. Eppure non si può dire che Vaulx corrisponda alla semplice equazione: quartieri degradati, abbandonati dall'amministrazione pubblica e dai servizi sociali uguale quartieri a rischio di rivolta sociale. Al contrario, Vaulx ha beneficiato di interventi nell'ambito delle politiche di sviluppo sociale urbano attuate dai diversi governi sin dall'inizio degli anni '80, e appena una settimana prima dell'esplosione, il sindaco aveva inaugurato in pompa magna una palestra di roccia artificiale.

Le sommosse di Vaulx dimostrano, se ce ne fosse bisogno, la sterilità di questo tipo di interventi, i cui effetti positivi si misurano solo sempre a lunga scadenza e la necessità di continuare sulla stessa strada migliorando le procedure, favorendo il lavoro paziente e instancabile degli operatori locali, lavoro che rischia di essere vanificato in ogni istante da interventi polizieschi troppo brutali.

Questi eventi mostrano anche sino a qual punto molti gruppi restano ai margini delle politiche e quanto sia difficile un reale coinvolgimento della popolazione residente nei processi di riabilitazione dei loro quartieri. Il vice segretario generale della prefettura del Rodano incaricato dal 1985 di seguire i problemi delle popolazioni svantaggiate, Janine Louis, spiega il problema in questi termini: "bisogna riconoscere che ci manca una reale conoscenza di una fascia della popolazione e che la nostra principale difficoltà è stabilire un dialogo con i giovani. Abbiamo dei contatti con quelli che sono organizzati in associazioni, con quelli, immigrati o no, che partecipano ad attività. In tal modo, nel quadro delle 'operazioni estate' abbiamo coinvolto 40.000 giovani nel solo département du Rhône. Ma coloro che si rifiutano di entrare nelle associazioni, di partecipare alle iniziative dell'estate o di seguire i corsi di formazione professionale, ci sfuggono completamente. Alla fine dei conti i giovani che soffrono dei maggiori disagi

sono quelli che conosciamo meno. È proprio con questi che dovremmo invece entrare in contatto, parlare, aprire un dialogo" (*Le Monde Rhône-Alpes*, 30 ottobre 1990).

Questa confessione di impotenza non impedisce ai poteri pubblici di proseguire la loro opera. A partire dal 1991 cambia l'indirizzo della politica per le città, che viene ora attribuita a uno specifico ministero. Essa diventa una politica nazionale, ovvero una politica *della* città e non più *delle* città, e viene considerato prioritario il coordinamento e il coinvolgimento di tutti gli attori sociali e istituzionali (collettività locali, amministrazioni pubbliche, stato, cittadini...) per definire insieme quali azioni condurre.

In sintesi, dal punto di vista delle *policies*, le sommosse di Vaulx-en-Velin segnano il passaggio a una vera lotta all'esclusione sociale, con la messa in opera di strumenti quali i famosi *contrats de ville*, atti a creare condizioni di intervento in grado di rinsaldare e rigenerare i legami sociali.

D'altronde, la necessità di intervenire contro ogni forma di emarginazione non è riconosciuta solo più dalla sinistra o dalle amministrazioni pubbliche specializzate nell'intervento sociale, ma è divenuta patrimonio comune. Eletto sindaco di Lione nel marzo del 1989, Michel Noir decide di nominare un responsabile degli affari interculturali, con il compito di seguire i problemi di integrazione delle popolazioni immigrate.

Nel novembre del 1990 dodici sindaci<sup>7</sup> di grandi città francesi lanciano un proclama contro ogni forma di esclusione, di violenza, di razzismo, di xenofobia. Questi stessi sindaci, con centocinquanta altri colleghi di comuni più piccoli, si riuniscono un anno dopo a Vizille, su invito del sindaco di Grenoble, Carignon. Nelle intenzioni di quest'ultimo la riunione deve essere l'occasione per "stabilire quali valori ci accomunano, definirli e individuare le misure concrete che possiamo prendere nelle nostre città per far arretrare l'intolleranza. [...] Dobbiamo ricostruire la vita pubblica, riflettere sull'organizzazione territoriale e parlamentare della Francia, definire i valori fondamentali della repubblica e il loro significato concreto nella gestione dei comuni."

Questo "serment de Vizille", come viene definito, sancisce dunque la volontà dei sindaci di ogni orientamento politico di cercare i termini e i mezzi per realizzare una nuova cittadinanza, una nuova solidarietà sociale a scala urbana.

Negli anni '90 sembra dunque emergere con queste misure un approc-

<sup>7</sup> Tra i quali C. Trautmann (Ps, Strasbourg), J.-M. Ayrault (Ps, Nantes), A. Diligent (Cds, Roubaix), A. Carignon (ex Rpr, Grenoble), J. Chaban-Delmas (Rpr, Bordeaux), G. Frêche (Ps, Montpellier), R. Jarry (ex Pc, Le Mans), J. Monnier (Ps, Angers), M. Noir (ex Rpr, Lyon) e R. Vigouroux (Majorité présidentielle, Marseille).



cio più globale e più articolato all'inserimento delle popolazioni immigrate ormai stabilizzate: allo stesso tempo però cresce il numero dei rifugiati politici e degli immigrati clandestini. In effetti la polizia interrompe in questi anni molti canali per l'immigrazione e per il reclutamento di manodopera clandestina nell'edilizia, le cui vittime sono soprattutto turchi e portoghesi. Intanto Hubert Goriou, capo dell'ufficio stranieri della préfecture du Rhône dichiara: "in queste ultime settimane la prefettura continua a registrare una ventina di richieste d'asilo politico al giorno. [...] Con oltre 3.000 pratiche giacenti in attesa di essere esaminate, tra breve raggiungeremo la saturazione" (*Le Monde*, 28 aprile 1990). Più che di veri rifugiati politici, si tratta spesso di immigrati economici che tentano la strada della domanda di asilo per assicurarsi una possibilità di entrare nel territorio francese. In seguito molti vengono nella regione Rhône-Alpes perché il mercato del lavoro locale, nonostante la crisi, offre ancora possibilità di occupazione.

Il Crardda vede in breve raddoppiare il suo lavoro ed è costretto a istituire delle liste di attesa per gestire al meglio i "rifugiati" nei diversi centri di accoglienza. Il Crardda fornisce inoltre ai richiedenti asilo corsi gratuiti di lingua francese, indispensabile per inserirsi nel paese, aiuta nel disbrigo delle pratiche amministrative e nella ricerca della casa e del lavoro. Olivier Brachet, direttore del Crardda, osserva in proposito: "Per ora l'ostacolo maggiore è la casa più che il lavoro. [...] Non ho problemi a trovar loro lavoro nella conurbazione lionese. [...] Certo, quasi sempre sono salari al livello minimo. [...] D'altra parte i turchi arrivano per canali clandestini molto ben organizzati che li fanno viaggiare con documenti falsi e li forniscono di casa e lavoro. Essi depositano una richiesta di asilo, ma praticamente non passano mai per i centri di accoglienza. [...] Vi è in tutto ciò una immensa ipocrisia, una esaltazione dell'arte di arrangiarsi: si combinano procedure irregolari e procedure legali, e la cosa funziona. E le situazioni sono estremamente diverse in materia di irregolarità" (*Le Progrès*, 19 gennaio 1990).

Insomma, i rifugiati riportano alla ribalta i problemi e le situazioni di emergenza tipiche delle prime ondate migratorie e della prima generazione di immigrati. E questo nel momento in cui la sperimentazione politica della gestione degli immigrati stabilizzati conduce a una ridefinizione della "questione immigrati" in termini di *policies*.

Nel momento in cui il trattamento sociale della questione dell'immigrazione non è più posto dai poteri pubblici, locali o nazionali, come quello di una categoria o di un gruppo ("gli immigrati"), ma come quello dell'esclusione sociale, si dimostra anche la validità della questione posta dalle rivolte nelle periferie lionesi sin dal 1981, ovvero che lo stesso pro-

cesso di modernizzazione delle nostre società genera esclusione. Ma allo stesso tempo i richiedenti asilo pongono di nuovo un problema fondamentale: quello della gestione effettiva dei flussi e della mobilità delle persone. Questo è il bilancio paradossale e in parte contraddittorio di un decennio nel quale i temi dell'immigrazione hanno inciso profondamente sulla politica e sulla società.





## L'attivazione dell'ambiente

### 4.1. Le organizzazioni del "terzo settore"

Lo sviluppo delle organizzazioni assistenziali *non profit* evidenzia una notevole persistenza nel tempo della loro identità originaria: "la storia di questi gruppi è segnata da fatti inerenti il servizio prestato, mentre raramente emergono rilevanti cambiamenti nelle motivazioni originarie, o innovative scelte di campo legate a una riflessione collettiva" (Pasquinelli in Ranci *et al.*, 1991: 51).

Se questa caratteristica è valida anche per le associazioni volontarie di Torino e Lione, lo studio delle loro reazioni di fronte all'immigrazione è di particolare importanza perché l'incontro con un tipo di utenza del tutto nuovo mette comunque alla prova gli orientamenti e l'identità dei gruppi, anche nel caso che questa novità venga rapidamente assimilata e non provochi rivolgimenti. Tanto più interessante è il caso se invece hanno effettivamente luogo trasformazioni e ridefinizioni di metodi e obiettivi. Infine, nel caso di gruppi che nascono specificamente per assistere gli immigrati, l'inerzia delle identità e degli obiettivi iniziali può pesare sui rapporti tra autoctoni e immigrati per lungo tempo, anche quando le fasi iniziali del contatto sono state superate. Da qui l'importanza di studiare le fasi iniziali, anche se le attività sono ancora limitate e debolmente strutturate. Possiamo distinguere quattro profili-tipo di situazioni di intervento di organizzazioni private che operano a favore degli immigrati: non si tratta di una tipologia in cui classificare le organizzazioni, ma piuttosto di casi esemplari in uno spazio aperto, nel quale altri casi empirici si collocano in posizioni più o meno distanti dagli esempi individuati.

a) *Apertura generica a fasce deboli della popolazione.* Alcune organizzazioni che si occupano di immigrati non avevano nei loro statuti o nei loro



programmi nessun riferimento specifico a questo tipo di popolazione. La presenza di immigrati nella popolazione oggetto dell'organizzazione<sup>1</sup> non è il risultato di una scelta preliminare, pianificata, ma si è imposta da sé. Dopo il primo contatto con gli immigrati, può seguire una riflessione e una decisione formale da parte dell'organizzazione di predisporre interventi in materia.

Si tratta in genere di organizzazioni che si occupano di assistenza generica a popolazioni svantaggiate o che forniscono servizi di base, con filtri o preselezioni ridotte, senza richiedere requisiti preliminari e con bassi costi di accesso (costi in termini di informazione, capacità, tempo, coinvolgimento emotivo, ecc.).

Il fatto che queste organizzazioni siano le prime a intervenire per gli immigrati dipende dalle fasi migratorie, dai gruppi di migranti e dalla maggiore o minore capacità e possibilità dei poteri pubblici di intervenire. Nel caso delle migrazioni di manodopera organizzate degli anni '50 e '60 potevano essere le stesse imprese, o le organizzazioni pubbliche all'uopo predisposte, come l'Oni o la Sonacotra in Francia a fornire una prima assistenza agli immigrati. Le organizzazioni assistenziali generiche vengono invece interessate piuttosto dagli immigrati *free floaters*<sup>2</sup> o con scarse risorse iniziali o in difficoltà per cause sopraggiunte: disoccupazione, crisi personali, malattia, i quali, "come l'acqua"<sup>3</sup> esplorano la società di arrivo alla ricerca di risorse, di spazi, di opportunità. Infatti, è stato rilevato più volte che l'assimilazione tra marginali e immigrati nei luoghi dell'assistenza è impropria e può celare profonde diversità. Affronteremo oltre il problema specifico (par. 5.2.); qui va segnalato che spesso il ricorso alle organizzazioni assistenziali da parte degli immigrati all'inizio della loro esperienza deriva proprio da un comportamento esplorativo, agevolato forse dalla differente sensibilità ai processi di stigmatizzazione. Molti immigrati provano quindi a chiedere, sperimentano, comparano, comunicano ad altri, entro reti definite, gli esiti delle loro esperienze; abbandonano alcuni centri a favore di altri in base a considerazioni non di puro vantaggio materiale. È

---

<sup>1</sup> Riprendo questo concetto, che mi pare più ampio e appropriato di quello di "utenza", da Gallino, 1980: 45.

<sup>2</sup> "I migranti nei primi stadi del processo migratorio sembrano dividersi in due gruppi. Il primo è composto da coloro che potrebbero essere chiamati "*free floaters*" - lavoratori che si spostano verso le aree industriali senza nessun particolare lavoro in mente, spesso in apparenza senza nemmeno una meta specifica. [...] Il secondo gruppo di lavoratori migranti ha destinazioni ben più specifiche in mente: progettano di raggiungere parenti e amici che hanno già esplorato un percorso migratorio". Piore, 1979: 103-104.

<sup>3</sup> Secondo l'efficace espressione di Mustafà Sami.

proprio la relativa mobilità e mancanza di legami precedenti degli immigrati a far sì che essi non si incanalino necessariamente nei percorsi predisposti per loro, o lungo i quali si poteva supporre si sarebbero avviati. Gli immigrati hanno legami con almeno due società – quella di arrivo e quella di partenza – ma entrambi sono allentati, lasciano gradi di libertà: questo fa sì che, nel lavoro come nel ricorso ai servizi sociali, essi possano avere strategie originali e non immediatamente prevedibili<sup>4</sup>.

A Torino, come si è detto, furono organizzazioni della chiesa cattolica le prime a occuparsi di immigrati. Un caso particolare è quello della Chiesa valdese, punto di riferimento per gli immigrati di religione evangelica. Tuttavia, sino alla metà degli anni '80 molti stranieri erano in grado, bene o male, di soddisfare le loro esigenze basilari senza doversi rivolgere all'assistenza. L'incremento nel numero di presenze causò una sorta di traboccamento dalle sistemazioni che avevano funzionato sino ad allora, alla ricerca di nuove soluzioni, specialmente per il problema dell'alloggio. In effetti pare evidente la comparsa degli immigrati tra i senza tetto che si rivolgevano a centri pubblici e del volontariato, crescendo rapidamente di numero sino a costringere a stabilire quote per evitare che essi esaurissero i posti disponibili.

Il registro che si attiva in questi casi è quello che tende ad assimilare l'immigrato al povero o all'emarginato (salvo poi essere rivisto in seguito).

[Torino] I Gruppi di volontariato vincenziano delle suore Figlie della Carità di San Vincenzo de' Paoli si occupano di prestare assistenza a tutti i bisognosi, qualunque sia la situazione e senza distinzioni. Nel 1980 l'Istituto fornì assistenza ai profughi dal Viet Nam: nella diocesi di Torino ne furono accolti una sessantina, con risultati valutati positivamente. Pur avendo particolare attenzione per l'assistenza domiciliare, l'Istituto gestisce anche alcune strutture fisse. Nel 1972 fu aperto un primo centro per senza fissa dimora, ove in anni successivi sono arrivati anche gli immigrati stranieri, per spontanea crescita del problema. L'Istituto ha un centro di ascolto e di primo intervento, che dispone di un ambulatorio, un servizio di guardaroba e un refettorio per la prima colazione. Vi sono poi delle mense aperte a tutti. In esse vi è stato qualche problema con i marocchini, che dopo un consistente afflusso sono scomparsi, a quanto pare per qualche incomprensione sul fatto di frequentare una mensa diretta da donne. (Intervista Gruppi di volontariato vincenziano)

---

<sup>4</sup> Resta a questo proposito fondamentale l'analisi di Piore (1979) per quanto riguarda il comportamento degli immigrati nel mercato del lavoro, ma, si può ipotizzare, anche in altre situazioni, come appunto l'accesso ai servizi.



[Torino] L'Ordine dei canonici regolari ministri degli infermi, noti come Camilliani, fu fondato a Roma nel XVI sec. da San Camillo De Lellis, personaggio dalla vita avventurosa e travagliata. L'attività originaria dell'Ordine era l'assistenza degli anziani, dei derelitti e degli ammalati, poi l'Ordine si clericalizzò, diventando soprattutto un ordine di cappellani ospedalieri. Attualmente esso è diffuso in molti paesi e si occupa anche di attività nel terzo mondo. La comunità che a Torino si occupa di immigrati aveva come intento iniziale quello di assistere a domicilio gli anziani, ma presto si ritenne prioritario occuparsi dei senza fissa dimora. La spinta iniziale derivò da un episodio avvenuto in un dormitorio pubblico che, in seguito a un fatto di sangue, fu sgomberato lasciando senza riparo numerosi barboni. Fu istituita la Comunità Madian, che iniziò ad accogliere stranieri dimessi dagli ospedali dal 1986. Nel 1991 i Camilliani decisero di ospitare degli immigrati nella chiesa di cui dispongono, come gesto esemplare per denunciare la mancanza di posti letto in città. La Comunità è attrezzata in particolare per assistere persone con problemi di salute o in convalescenza che non trovano ospitalità altrove. I posti letto sono un centinaio, per maschi. L'ospitalità è, in linea generale, limitata nel tempo a un mese, con un massimo di due o tre, ma sempre in vista di un inserimento lavorativo e abitativo stabile. Esiste inoltre un centro di assistenza medica gratuita, il guardaroba e una mensa che fornisce colazione, pranzo e cena. Gli ospiti sono soprattutto marocchini, africani neri, albanesi, brasiliani, peruviani. Più di recente sono state accolte anche famiglie e soprattutto minorenni. La comunità gestisce inoltre alcuni alloggi, ricevuti in comodato da enti religiosi o dallo Iacp. (Intervista Madian)

[Torino] La Cooperativa Parella, che ha in gestione la casa di ospitalità notturna del Comune di Torino sita in Via Marsigli, è nata dall'attività di una parrocchia torinese (del quartiere Parella) e inizialmente si occupava solo di minori a rischio, (di cui continua tuttora a occuparsi). Il centro di accoglienza ospita sia senza fissa dimora italiani che stranieri. In esso operano anche un servizio per le cure odontoiatriche gestito dalla cooperativa che offre protesi dentali gratuite ai bisognosi. Il servizio è, inevitabilmente, sovraffollato e le code di attesa sono lunghe. Di fatto poi i servizi che gli operatori prestano agli immigrati sono presto andati al di là della semplice gestione e custodia dei locali, offrendo anche informazioni e servizi come la ricerca di lavoro. (Intervista Cooperativa Parella)

[Torino] "Il Riparo" nasce nel 1986 per tentare di rispondere alle esigenze degli italiani che rischiavano di perdere la casa nel quartiere Cit Turin, problema a cui era sensibile la parrocchia locale. La zona era infatti colpita da una serie di sfratti dovuti alla trasformazione delle residenze in uffici in vista del trasferimento nella zona del tribunale. Vi erano quindi molte famiglie italiane di modeste condizioni economiche alla ricerca urgente di una casa. L'iniziativa è di matrice cattolica ed è strettamente legata alla Caritas. Viene

scelta una forma giuridica, la società di capitali, che garantisca solidità all'iniziativa e nel contempo limiti i rischi finanziari e di abusi. I capitali vengono trovati con donazioni di enti, di istituti bancari e di privati. Non c'è redistribuzione di utili, ma è possibile recuperare il capitale in caso di grave necessità, anche se in pratica si tratta di donazioni. L'attività è iniziata con l'acquisto di piccoli alloggi in case a ringhiera in cui alloggiare, dopo averli ristrutturati, famiglie in situazione d'emergenza per un breve periodo in attesa di migliore sistemazione. Attorno al 1988 si è iniziato l'inserimento di immigrati. Non vi è netta prevalenza di un gruppo, ma i Filippini sono particolarmente seguiti con un centro specifico per loro. In seguito è stato affidato al Riparo il compito di organizzare e gestire il centro di accoglienza per immigrati "Casa del mondo unito". (Intervista Riparo)

[Torino] La chiesa evangelica valdese si occupa di immigrati da quando costoro hanno iniziato spontaneamente a rivolgersi ad essa per avere aiuto, nei primi anni '80. Dapprima furono immigrati di fede evangelica, ma in seguito è cresciuto molto il numero di immigrati di altre fedi. L'attività della chiesa valdese a favore degli immigrati si svolge nel quadro generale delle attività di assistenza sociale e caritativa della chiesa. Essa dispone di alcuni locali presso il tempio di Corso Vittorio Emanuele II ove si tengono varie attività e in cui ricevono anche gli stranieri: si offre accoglienza, prime informazioni, aiuto nella ricerca del lavoro e della casa, accompagnamento per il disbrigo di pratiche, collegamento con l'Ufficio Stranieri del comune. La chiesa dispone anche di un alloggio in cui ospita immigrati. In passato si era attivato anche un corso di lingua, in seguito soppresso perché la scuola ormai offre questo servizio. In caso di necessità, per l'assistenza medica ci si rivolge all'Ospedale valdese.

La chiesa valdese rappresenta un interlocutore specifico per gli immigrati di religione evangelica: nel tempio si tiene un culto in lingua inglese per gli immigrati. Alle spalle di questa iniziativa esiste comunque il Servizio Rifugiati ed emigrati della Federazione delle chiese evangeliche italiane, con sede a Roma, che tiene i rapporti non solo con le chiese locali e straniere, ma anche a livello politico e ministeriale. Di fatto quindi la chiesa valdese ha un peso politico superiore all'entità materiale del suo intervento. (Intervista Chiesa evangelica valdese)

b1) *Sensibilizzazione preliminare ai problemi del terzo mondo.* In altre associazioni la predisposizione iniziale a occuparsi di immigrati deriva dalle attività che essa già svolge nel terzo mondo. La precedente esperienza con popolazioni terzomondiali sembra agevolare il contatto con gli immigrati di quegli stessi paesi, sia per la maggiore sensibilità e conoscenza delle situazioni, sia perché talora è stata proprio questa organizzazione a fungere da canale per l'emigrazione.

A Torino è questo il caso di alcuni istituti religiosi che svolgono attività



missionarie, oltre che del Servizio diocesano terzo mondo, e del Sermig.

In queste situazioni il registro che si attiva è invece quello che collega l'immigrato al "terzomondiale" e quindi colloca più direttamente la questione dell'immigrazione nell'ambito dei rapporti Nord-Sud.

[Torino] Il Servizio Missionario Giovanile fu creato all'inizio degli anni '60 come servizio missionario laico, di ispirazione cattolica, per il terzo mondo, ma in seguito ritenne di non potersi esimere dall'affrontare anche i problemi degli emarginati a Torino. Anche al Sermig l'arrivo dei primi immigrati non fu pianificato: "Un giorno d'autunno inoltrato, un gruppo di marocchini capitò in un nostro incontro. (...) Così abbiamo conosciuto e iniziato a capire il problema. Non abbiamo detto: 'Noi stiamo già facendo molto'. Ci siamo guardati negli occhi e abbiamo agito" (Olivero, 1992: 4). Nel 1988 viene così aperto un centro di accoglienza notturna, il "Centro Come Noi", dapprima in camerate e in seguito con piccole stanze. La predisposizione di nuovi servizi risponde alle esigenze che man mano si presentano: "Abbiamo iniziato a andare dietro alle loro esigenze" (ibidem) organizzando un centro medico, un recapito postale e una scuola di italiano, in seguito chiusa perché intanto erano stati organizzati corsi nelle scuole statali. Il gruppo approfondisce anche la conoscenza dei problemi e delle situazioni degli immigrati con una inchiesta diretta.

b2) *Sensibilizzazione preliminare alla difesa dei diritti.* In altre associazioni la mobilitazione a favore degli immigrati nasce per estensione di attività in difesa dei diritti civili: gli stranieri entrano nella popolazione oggetto in quanto discriminati o tenuti ai margini del sistema dei diritti. Anche nei casi in cui l'intervento a favore degli immigrati stranieri è lo scopo principale e immediato della costituzione di un'organizzazione, sembra comunque che i promotori dell'iniziativa siano sensibilizzati da esperienze precedenti di lotta per i diritti. Nelle fasi iniziali delle immigrazioni, non fosse altro che per il fatto di essere recenti, i problemi che esse pongono non sono immediatamente evidenti a chi non abbia già affinato una certa sensibilità sociale e politica. In particolare vi sono casi in cui l'attività a favore dei diritti delle donne si estende poi alle donne immigrate e, più in generale, agli immigrati. Un caso esemplare è quello del Ssae francese.

[Lione] Il Service Social d'Aide aux Emigrants nasce da iniziative promosse a partire dagli anni '20 da Lucie Chevalley. Nata nel 1882, figlia di un pastore protestante, tra le prime donne francesi a ottenere un dottorato in giurisprudenza, la Chevalley si vide rifiutare l'ammissione al concorso per la carriera universitaria in quanto donna. Questo episodio la spinse a promuovere iniziative per il riconoscimento dei diritti delle donne, sino ad assumere la presidenza del Consiglio internazionale delle donne. Dopo alcu-

ni anni di soggiorno nei paesi arabi, rientrata in Francia nel 1920 la Chevalley si occupò dei gravi problemi dei rifugiati politici dell'epoca, promuovendo la fondazione della sezione francese del Service International d'Aide aux Emigrants, poi divenuto Ssae, con l'obiettivo di prestare un'assistenza sociale personalizzata e flessibile ai profughi, in una prospettiva di collaborazione internazionale. In seguito, per assistere la manodopera femminile, in genere donne polacche, reclutata per i lavori agricoli, la Chevalley creò nel 1928 il Service de Protection des femmes employées en Agriculture, su richiesta del Ministero dell'Agricoltura francese. Nel 1939 il campo di azione del Ssae si estese a tutti i lavoratori stranieri in Francia, mentre si andavano rafforzando i legami istituzionali del Servizio.

[Torino] Il Centro Umberto Terracini per i diritti dei cittadini si è costituito nel 1989 dopo incontri e discussioni tra diverse persone politicamente di sinistra, che diedero vita a un comitato promotore, coinvolgendo un certo numero di avvocati, ma anche di specialisti di altro tipo (architetti, medici, ecc.) disponibili a fornire consulenza qualificata. L'idea era quella di un centro che si facesse carico di esigere i "diritti negati" affrontando i problemi non in base a una priorità predefinita o a una specializzazione settoriale, ma lasciando che fosse la gente a presentare direttamente e spontaneamente le situazioni. Anche per la posizione della sede del Centro (nel mercato di Porta Palazzo) arrivarono subito delle richieste di assistenza da parte di immigrati. Tra i primi a presentarsi furono alcuni senegalesi venditori abusivi a cui i vigili urbani avevano sequestrato le merci. In seguito allo sgombero di un edificio, un'ottantina di marocchini restarono senza sistemazione (gli altri furono inviati ai centri di accoglienza e al Sermig) e dormirono una notte nel Centro. Nel dicembre del 1989 ci si occupò della comunità cinese che aveva dei problemi per regolarizzare le licenze di commercio rispetto ai permessi di soggiorno. Ma è stato con la sanatoria prevista dalla legge Martelli che è arrivato il grosso degli utenti stranieri. In quei mesi il Centro ha aiutato a definire le richieste di sanatoria e a presentare ricorsi e controdeduzioni all'Ufficio stranieri della questura. (Intervista Centro Terracini)

[Torino] Nel quartiere Barriera di Milano, nella VI circoscrizione del Comune di Torino, è stato inaugurato nel 1993 il Centro interculturale delle donne, una casa di accoglienza diurna per le donne immigrate, che unisce le funzioni di centro di incontro per le donne italiane e straniere, con servizio anche per i bambini, e di centro di documentazione sulle etnie (con contributo della Regione). Si prevede anche la realizzazione di una sala polivalente e un centro per l'ascolto della musica. L'idea nasce da una tradizione di iniziative per le donne da tempo esistente nel quartiere. Esiste un Centro donna alla cascina Marchesa, che ha già proposto e realizzato diverse iniziative. L'idea era di aprire un centro donna sull'esempio di quanto già fatto a Modena e a Milano che doveva servire anzitutto per le donne picchia-



te, ma si è estesa alle donne extracomunitarie, le quali non hanno luoghi di ritrovo, come i bar o gli angoli delle piazze, frequentati invece dai maschi. Dapprima fu aperto un piccolo centro di quartiere ove si seguono pratiche sociali per le famiglie, si fa ricerca lavoro, traduzioni in italiano e orientamento per gli immigrati. L'idea del centro fu lanciata l'8 marzo del 1990 da alcune donne immigrate. Del comitato promotore fanno parte varie associazioni femminili, con il sostegno della Commissione regionale per le pari opportunità e l'apporto determinante della VI Circoscrizione (Cfr. *La voce della sesta circoscrizione*, 1, marzo 1993, p. 2).

c) *Specializzazione negli interventi per gli immigrati*. A Lione molte associazioni che oggi operano a favore degli immigrati sono nate avendo sin dal principio questo obiettivo. Tale situazione è probabilmente un portato storico. Gli immigrati sono presenti da molto più tempo e in quantità ben maggiori in Francia che in Italia e quindi la divisione del lavoro e la specializzazione nell'assistenza hanno già potuto selezionare le organizzazioni: quelle che si erano occupate di immigrati occasionalmente o come settore marginale di intervento hanno probabilmente già lasciato spazio ad altri o hanno dato vita ad apposite e autonome iniziative.

In effetti, in alcuni casi significativi, la popolazione oggetto era definita prioritariamente per caratteristiche non coincidenti con l'origine immigrata: le pessime condizioni abitative nel caso di Notre Dame des sans abri e la mobilità forzata e lo sradicamento nel caso della Cimade. Qualche decennio fa quindi queste associazioni si trovavano in una situazione assai simile a quella delle organizzazioni del primo e del secondo tipo indicato: la specializzazione è un risultato dell'azione più che una scelta iniziale. La vicenda di Notre Dame des sans abri precorre di qualche decennio quella di altre iniziative torinesi per i senza tetto, anche se nella sua esperienza l'incontro con la popolazione immigrata, che non è l'oggetto esclusivo dell'azione, avviene subito. Anche il passaggio da semplice centro di accoglienza a organizzazione in grado di fornire accompagnamento sociale e di gestire un ingente patrimonio immobiliare è rapido ed efficace e anticipa analoghe iniziative da parte dei poteri pubblici. È evidente anche in questi casi la rilevanza di figure di cristiani socialmente impegnati con solidi legami nella società (nel caso specifico, Gabriel Rosset e l'Abbé Pierre, che è di famiglia lioneese).

Nel secondo dopoguerra, a Lione vi è un fiorire di iniziative private volontaristiche legate alla presenza degli immigrati algerini e improntate a un forte impegno ideologico a favore della decolonizzazione (movente che in Italia è pressoché assente). In questi casi possiamo parlare più propriamente di organizzazioni che nascono avendo come obiettivo principale l'intervento sugli immigrati. All'epoca la presenza di lavoratori isolati, senza fa-

miglia, era predominante e a questi si rivolgevano essenzialmente le iniziative di sostegno, in cui per altro era già presente la volontà di intervenire politicamente presso le istituzioni. A Torino associazioni di questo tipo sono ancora poco numerose e recenti.

[Lione] L'Association Foyer Notre Dame des sans abris è un'associazione di ispirazione cattolica che si occupa di fornire alloggio e assistenza sociale e morale alle persone senza casa o in cattive condizioni di alloggio (*mal logés*). La fondazione dell'associazione risale al secondo dopoguerra quando a Lione, come in tutta la Francia, vi era una grave carenza di alloggi adeguati. Particolarmente gravi erano le condizioni abitative dei molti lavoratori immigrati, che vivevano in bidonvilles nelle periferie. "Natale 1950: Gabriel Rosset, professore di lettere a Lione dal 1934, con un gruppo di universitari appoggiati dalla Società di San Vincenzo de' Paoli e da altri volontari, apre l'Asile de Nuit in cui riceve per la prima volta una quindicina di uomini. Il numero di persone accolte si accrescerà molto rapidamente. 1954-1955: incontro con l'Abbé Pierre. Rosset estende allora la sua azione a famiglie che vivono nelle baraccopoli dei dintorni di Lione" (Association foyer Notre Dame des sans abris, scheda informativa, 1988). Sin dal principio l'associazione si preoccupò di fornire non solo una soluzione materiale, alloggi e posti letto, ma anche un servizio di accompagnamento sociale che permette ai *mal logés* di poter avviare un processo di miglioramento delle condizioni sociali in parallelo con quelle abitative. Nel 1991 Notre Dame des sans abris aveva oltre 140 dipendenti e 300 volontari, impegnati per dare ospitalità a 250 persone al giorno e gestire 1.500 alloggi sociali. Il bilancio superava i 76 milioni di franchi, in parte su contributo pubblico.

[Lione] La Cimade, di matrice cristiana evangelica, fu fondata nel 1939, allo scoppio della guerra, per assistere gli sfollati dall'Alsazia-Lorena verso il sud-est della Francia. "La vita nei campi profughi era deplorabile e alcuni giovani protestanti hanno deciso di fare del lavoro sociale, di presenza, di accompagnamento nei campi. I profughi erano abbandonati a sé stessi e sovente non parlavano neppure francese e quindi le popolazioni locali li consideravano tedeschi. In seguito gli ebrei sostituiscono a poco a poco i profughi, ma la Cimade ha proseguito un lavoro di salvataggio degli ebrei: i bambini erano mandati in parrocchie isolate dell'Ardèche, delle Cévennes, oppure gli ebrei venivano accompagnati in Svizzera, sino al 1943. C'è stato anche collegamento con la resistenza. Questo ha dato alla Cimade notorietà, anche tra i cattolici, e all'estero, negli Stati Uniti, in ambienti protestanti. [...] La Cimade ebbe più notorietà di quanto la sua effettiva consistenza potesse far presagire. Era anzitutto una rete" (Intervista Cimade). Alla fine del conflitto la Cimade proseguì la sua attività con i profughi dell'Est europeo e con i prigionieri tedeschi in Francia. In seguito a una lunga riflessione politica e teologica, la Cimade prese posizione a favore della decolonizzazione e ini-



ziò ad aiutare i partigiani algerini prigionieri dei francesi. Negli anni '60 furono aperti alcuni posti Cimade in Francia per prestare assistenza agli emigrati: il centro di Lione fu aperto nel 1960. "Dunque la Cimade è stata con altri all'origine di una presa di coscienza della presenza degli stranieri, per migliorarne le condizioni di vita, per fare dei corsi di francese, ecc. pur continuando l'accoglienza per i rifugiati. Erano i due assi di attività della Cimade: gli immigrati e i rifugiati". (Intervista Cimade)

[Lione] "L'Acfal era una grossa associazione lionese, Association de Coopération Franco-Algérienne du Lyonnais, nata nel 1949 circa. Fino alla fine degli anni '70 il lavoro era rivolto ai magrebini e consisteva in una grossa rete di corsi di alfabetizzazione. [...] Verso il 1973 c'erano forse settanta corsi di alfabetizzazione nella regione lionese, nelle aree industriali... C'era la stessa associazione, della stessa tradizione insomma, a Grenoble, che si chiamava Association Dauphinoise d'Aide aux Travailleurs Algériens. È importante perché mostra che nel dopoguerra una buona parte delle associazioni che hanno lavorato localmente erano largamente orientate verso l'Algeria. È la radice dell'organizzazione associativa, che era orientata in tre direzioni: alfabetizzazione, un po' di interferenza nella politica dei foyers, prima che alla fine degli anni '60 si mettessero in funzione le grosse catene di centri Sonacotra e Mte, e terzo, minore, qualche ambulatorio medico. Era un'epoca nella quale l'immigrato era un lavoratore isolato. Questo è stato caratteristico del periodo sino al 1974, al blocco dell'immigrazione. C'era a Lione un Service Social Nord Africain, e poi un altro servizio importante, il Ssae". (Intervista Crardda)

d) *Associazioni private specializzate nate per iniziativa dei poteri pubblici.* Un elemento caratteristico tra le organizzazioni lionesi, ma più in generale francesi, che operano per gli immigrati è la rilevante presenza di associazioni di diritto privato, in genere riconosciute di utilità pubblica, la cui fondazione è stata promossa dai poteri pubblici e tra i cui soci e amministratori si trovano di diritto rappresentanti di amministrazioni locali o di amministrazioni decentrate dello stato. Questa forma di commistione pubblico-privato, di cui non esistono omologhi torinesi, è certamente molto interessante, anche se può porre qualche problema di controllo amministrativo, in quanto ci può essere sovrapposizione tra controllati e controllori. Ai vertici di queste associazioni viene quindi a trovarsi un gruppo di esponenti del notabilato locale, con evidenti risultati in termini di rafforzamento del controllo sociale e politico, ma anche di integrazione del sistema e di consolidamento delle iniziative. A Lione ne sono un classico esempio la Maison des travailleurs étrangers e la sezione locale di Inter service migrants.

[Lione] Nel corso degli anni '50 l'immigrazione di lavoratori algerini in Francia cresce sensibilmente: essi vengono alloggiati in condizioni sempre più precarie e insalubri. "Il governo francese desidera rimediare a questa situazione critica. Il Ministero degli interni distacca allora degli amministratori dei Services Civils dell'Algeria in ciascuna delle cinque regioni a forte immigrazione. Essi hanno per compito di sollecitare la creazione di associazioni destinate ad accogliere, orientare e aiutare gli immigrati. Nasce così a Lione, nel 1951, la "Maison de l'Afrique du Nord", prima denominazione della Mte, sotto l'egida di M.me Marthe Massenet, moglie del Prefetto della regione, e di M. Pierre Lombard, direttore delle officine Rhodiacéta" (Jean-Yves Loude, *Histoires de vie*, pubblicazione della Mte, Lione, p. 13). Amministrazione coloniale, controllo dell'ordine pubblico, paternalismo e esigenze dell'industria si trovano strettamente intrecciate alla nascita di questa associazione, che fornisce comunque una risposta a esigenze reali. Negli anni della guerra d'Algeria la direzione viene affidata a un colonnello e si accentua evidentemente l'aspetto di controllo politico sui lavoratori algerini (giuridicamente non stranieri). "Una delle prime funzioni dell'associazione, oltre a quella "profilattica" è stata di contribuire a riassorbire le bidonvilles che si erano intanto create nella periferia e che ospitavano malamente queste popolazioni. La Sonacotra è stata creata assai più tardi, nel 1958, e fu creata in un'altra logica perché Mte è locale, regionale, mentre Sonacotra è nazionale, è lo strumento dei poteri pubblici a livello nazionale. Mte è un elemento locale importante, ma non il solo: c'è ad esempio Notre dame des sans abris; loro sono più sul caritatevole, ma comunque le origini si rassomigliano. C'è una branca caritatevole e una umanistica, che è incarnata da Mte". In seguito l'associazione percorrerà un lungo cammino che ne muterà in parte obiettivi e metodi. (Intervista Mte)

[Lione] "Inter Service Migrants è stato creato nel 1970. È un'associazione che è stata creata per iniziativa dei poteri pubblici, in un contesto particolare in cui vi era un afflusso rilevante di manodopera straniera e i servizi di stato avevano problemi di comunicazione con gli stranieri. Per creare dei servizi che permettessero di gestire questa relazione con gli utenti, come si usa fare da noi si spinge per la creazione di una struttura associativa a cui si mettono a disposizione fondi pubblici. L'obiettivo iniziale era l'interpretariato. In seguito Ism ha creato delle antenne in varie regioni che corrispondevano alle aree di presenza degli stranieri. La sede di Parigi copriva le aree in cui non c'era un'antenna regionale. Poi l'attività è cresciuta. Come ogni associazione Ism è formata da persone fisiche. Quelle di Ism erano uscite dal militantismo cristiano. Ma è un'associazione laica anche se i primi fondatori erano cattolici." (Intervista Ism)

[Lione] Un assessore di un comune della periferia lionese descrive come sia riuscito a far nascere alcune associazioni di quartiere nel comune, a partire da una precisa diagnosi sulla loro necessità. "Queste associazioni, o alme-



no due di loro, sono nate a partire da un'azione che si è fatta su un quartiere. [...] È un quartiere ove non c'era più alcun tessuto sociale, alcuna associazione, più niente, che si degradava, con molti problemi di giovani, di razzismo, di vicinato. Io ho finito per convincere i miei colleghi ad assumere qualcuno che fosse un po' il perno, che cercasse di far nascere in questo quartiere un tessuto sociale. Allora abbiamo proceduto così: abbiamo dapprima trovato nel quartiere delle 'persone risorsa', adulte, giovani per cercare di tornare a essere presenti. Abbiamo fatto una prima riunione con circa 40 persone, gente che conoscevano già perché facevano parte di associazioni, perché erano sindacalisti, perché si sa che giocano un ruolo nei conflitti, e così via. Abbiamo fatto una riunione, c'erano anche persone non invitate che si sono infiltrate e che hanno fatto un po' di confusione, gente dell'estrema destra. Ma la cosa è andata bene perché si sono posti tutti i problemi, qualche volta in modo violento, ma tutti hanno li presi sul serio. A partire da lì abbiamo costituito dei piccoli gruppi di lavoro, abbiamo cercato di farli lavorare su un tema di lavoro. È iniziato con un'animazione per i bambini, poi un'animazione estiva di una settimana in cui i giovani si sono molto dati da fare e questo ha impressionato la gente del quartiere, poi abbiamo avuto un atelier in strada: un pittore che è arrivato con un vecchio camion e i ragazzi arrivavano per dipingere. Hanno fatto un'esposizione, una piccola festa per far vedere ai genitori ciò che avevano fatto, con molti partecipanti. È a partire da piccole cose del genere che a poco a poco c'è stata una presa di coscienza e queste associazioni credo si siano dette: 'bisogna che ci diamo da fare anche noi', e si sono organizzate. Abbiamo cercato di fare emergere delle iniziative, delle persone che si rendessero responsabili, che si organizzassero da sole per delle associazioni.' (Intervista Mairie de Saint Fons)

#### *4.2. Eppure si muove: l'intervento pubblico a favore degli immigrati*

Anche nel caso degli enti pubblici, la necessità di far fronte ai problemi specifici degli immigrati non porta necessariamente alla costituzione formale di strutture apposite o alla riorganizzazione dei servizi. In molti casi sono piuttosto gli operatori a contatto con il pubblico che si attivano per adeguare il servizio alla nuova utenza, anche senza che vi sia una decisione formale in tal senso. Si ripropongono quattro profili tipo di organizzazioni pubbliche di fronte agli immigrati:

- servizi comuni con scarsi filtri all'ingresso, ai quali gli immigrati si possono rivolgere con relativa facilità sin dalle fasi iniziali dell'immigrazione. Casi tipici sono il pronto soccorso degli ospedali o i consultori familiari e pediatrici, nei quali usualmente non si richiedono particolari documenti o pre-requisiti per accedere al servizio;
- servizi comuni che si mobilitano per adeguarsi ai problemi specifici de-

- gli immigrati, in base a una forte opzione ideologica o a una spiccata sensibilità dei loro operatori e/o amministratori. La scuola sembra essere, anche in assenza di specifiche direttive, in grado di affrontare situazioni nuove superando resistenze e difficoltà oggettive;
- servizi creati specificamente per gli immigrati, in genere in base a un forte impulso da parte di amministratori o funzionari sensibili al problema (e quindi non solo per una politica di razionalizzazione amministrativa)<sup>5</sup>;
  - ma accanto a questi esiste nel settore pubblico una quarta situazione, presumibilmente assai diffusa, in cui la conformità alle regole burocratiche diventa causa e giustificazione per un sostanziale rifiuto di affrontare situazioni nuove, anche laddove l'incontro con immigrati è inevitabile. Queste organizzazioni tendono a negare ogni specificità agli immigrati, anche di fronte a evidenti disparità di trattamento o a situazioni paradossali. In presenza di casi irrimediabilmente anomali, la reazione è di moltiplicare le richieste di documenti e di costringerli in un modo o nell'altro nei percorsi burocratici, cercando di appellarsi a eccezioni già previste, piuttosto che tentare una revisione generale delle procedure.

[Torino] L'Ufficio stranieri del comune è stato creato come ufficio di coordinamento e di informazione specifica per gli stranieri. La scelta è stata riconfermata e valutata positivamente dalle amministrazioni che si sono succedute nell'arco del decennio di vita di questo Ufficio. "L'Ufficio stranieri del comune è oramai una tradizione molto consolidata che non riguardava tanto questo fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria come tale, ma in generale il rapporto con la città. Era nato anche con riferimento al problema dei nomadi. Comunque, man mano ha avuto più competenze e è andato a toccare fasce marginali o meno protette: stranieri, nomadi, minori; molta assistenza ai minori, specie quelli che avessero problemi con la giustizia. È un ufficio multiforme. Ha altre caratteristiche interessanti, perché è un ufficio *extra ordinem*. [La scelta di creare un ufficio che fa capo direttamente al gabinetto del sindaco] è una scelta vecchia. Fa capo come ripartizione al Gabinetto del sindaco, la qual ripartizione è per tradizione particolarmente elastica rispetto ad altre ripartizioni dell'apparato comunale. Non è un assessorato: l'assessorato ha deleghe variabili. Si possono accorpare in modi diversi. Sono sempre deleghe a vigilare su uffici. Bisogna guardare come sono organizzati gli uffici, in particolare per ripartizioni. La struttura gerarchica è nelle ripartizioni. Le altre ripartizioni hanno una struttura più di tipo burocratico tradizionale, sia come struttura sia come rapporti gerarchici interni, sia co-

---

<sup>5</sup> Sarebbe interessante verificare se e in quali condizioni questi servizi possano nascere direttamente da quelli del profilo precedente, in quanto parrebbe che gli operatori che scelgono servizi fortemente orientati all'utenza siano anche i più pronti a innovare i servizi per adattarli alle nuove esigenze.



me specificazioni di competenze. Per evidenti motivi invece il Gabinetto del sindaco è la ripartizione che deve far fronte a tutte le necessità anche e specialmente di carattere non ordinario che per la loro non ordinarietà fanno riferimento al sindaco. Poi il Gabinetto del sindaco qui è articolato in due ripartizioni: per il cerimoniale che cura le cerimonie e i rapporti con l'esterno dove il sindaco rappresenta la città e il gabinetto del sindaco vero e proprio, dal protocollo, alla segreteria a queste caratteristiche. L'Ufficio stranieri incardinato lì si può valere di questa elasticità di strutture e di prassi. [...] La competenza sugli extracomunitari non è mai stata una vera e propria delega amministrativa: è sempre stata una delega del sindaco a sostituirlo nella funzione detta. Questo dà comunque per tradizione all'Ufficio stranieri dal punto di vista burocratico questa sua duttilità. [...] Sottolinea che tutti i responsabili erano concordi nell'azione e collaboravano tra di loro) È una di quelle strutture che consentono dei collegamenti di fatto preziosissimi con la questura, con i carabinieri, con la prefettura, con tutti gli uffici dello stato che hanno competenze che sono sempre a cavallo fra problemi di pubblica sicurezza, problemi di prevenzione, ma anche di accoglienza. In fondo la migliore prevenzione è evidentemente evitare e controllare il formarsi di situazioni di disagio che poi possono incentivare la criminalità e viceversa. Le misure repressive hanno sempre un loro sbocco anche nel riaggiustare la situazione. Questo ufficio che è preziosissimo ha poi un suo personale che è motivato, un corpo molto compatto, che è stato un elemento fondamentale. [...] Certamente questo ufficio proprio per le sue caratteristiche non sempre trova un rapporto ottimale con gli altri apparati del comune. C'è sempre qualche forma di difficoltà per queste strutture *extra ordinem*. Però nell'insieme direi che tutto sommato la collaborazione funziona, soprattutto se chi ha la responsabilità politica è molto determinato. Dei vari settori devo dire che questo è uno di quelli che hanno funzionato meglio, forse anche perché era uno su cui c'era più attenzione dell'opinione pubblica, il sostegno o anche la critica, ma una critica molto politica, non una critica di banale pettegolezzo. Quindi in fondo i rapporti tra le parti erano chiari e evidenti. Mediamente ho trovato una certa disponibilità a collaborare. Siamo riusciti a fare alcune realizzazioni che con i tempi normali della pubblica amministrazione sarebbero state assolutamente inconcepibili." (Intervista Comune di Torino)

[Lione] Il Fas (Fond d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles), ente pubblico istituito nel 1958, ha come compito principale il finanziamento delle azioni di sostegno agli immigrati. Inizialmente questo ente utilizzava i fondi versati dagli stessi lavoratori immigrati alla Caisse d'allocation familiales, sistema che lo metteva al riparo da possibili accuse di usare denaro dello stato a favore dei soli immigrati. Oggi invece il finanziamento è stabilito direttamente dal governo. Esso gestisce un bilancio non irrilevante (oltre un miliardo e duecento milioni di franchi nel 1990) utilizzato in particolare per finanziare attività per l'alloggio, la formazione professionale, le attività socioculturali. A metà degli anni '80 questo ente è stato riformato, e se ne è stabilita la regionalizzazione, non solo della struttura am-

ministrativa, ma anche delle sedi decisionali – fermo restando il carattere nazionale dell'ente – al fine di avvicinare questi interventi alle realtà locali. "Tra le conseguenze dirette della regionalizzazione del Fas, la messa in opera in dieci regioni di nuove strutture, le Cripì (Commission régionale pour l'insertion des populations immigrés) traduce la volontà di decentrare l'azione in direzione delle minoranze immigrate. La Cripì è una commissione posta sotto la presidenza del prefetto della regione, assistito da un incaricato nominato dal direttore del Fas. Essa svolge una duplice funzione: come assemblea consultiva, la Cripì deve pronunciarsi su un programma d'azione finanziato dal Fas nella regione e formulare pareri sul Pripì (Programme régional d'insertion des populations immigrées) elaborato dal prefetto di regione; come organo deliberativo ripartisce i crediti tra le associazioni e gli enti pubblici interessati, nei limiti dello stanziamento regionale attribuito dal consiglio di amministrazione del Fas. Mentre il Fas nazionale è gestito da un consiglio di amministrazione di 42 membri nominati dal ministro degli Affari sociali, di cui 6 sono rappresentanti delle principali comunità immigrate, le Cripì hanno 38 membri e sono presiedute dal prefetto di regione. A fianco dei rappresentanti delle diverse amministrazioni locali, siedono i rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati, degli immigrati, degli amministratori regionali, nonché "personalità regionali scelte per le loro particolari competenze in materia di immigrazione". Decreto n. 90 del 14 febbraio 1990" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 74). Anche nella regione Rhône-Alpes, a Lione, è presente una delegazione regionale del Fas e una Cripì.

[Lione] "Il punto di partenza del Cefisem sono gli anni '70. Sino ad allora non c'erano praticamente strutture specifiche per la scolarizzazione dei migranti. C'erano alunni di origine straniera già negli anni '20 e '30, ma non si ebbe creazione di strutture specifiche. Le prime strutture specifiche furono create all'inizio degli anni '70: le *classes d'initiation*. Sono classi per gli alunni non francofoni di prima generazione nelle scuole primarie. Due anni dopo vengono le *classes d'accueil* nei *collèges*. Sono le prime due misure specifiche che avevano come solo oggetto l'insegnamento del francese a degli alunni non francofoni. Il Cefisem di Lione fu creato un po' nella stessa spinta. All'inizio dell'anno scolastico 1975 si creò un Cefisem a Lione. Il loro primo obiettivo era di formare gli insegnanti nominati in queste *classes d'initiation* e *classes d'accueil*. Alla metà degli anni '70 il problema quale fu immaginato nell'educazione nazionale è l'accoglienza dei non francofoni, l'apprendimento del francese, il modo più classico. La sigla è cambiata nel tempo. Quella attuale significa Centre de Formation e d'Information pour la Scolarisation des Enfants de Migrants, mentre all'inizio si parlava di *enfants migrant, de migrants* si è aggiunto negli anni '80 nella misura in cui l'obiettivo non era più tanto la scolarizzazione dei *primo arrivants* non francofoni, che ora sono poco numerosi, non sono loro a essere importanti, e sempre più la scolarizzazione di figli di immigrati, che sono nati sovente sul territorio nazionale ma sono stranieri o di origine straniera. Attualmente il Cefisem lavora in direzione sia delle *classes d'initiation* quanto delle classi generiche nelle



periferie in particolare, che ricevono bambini di diverse nazionalità, che non hanno necessariamente dei problemi di lingua francese, possono essere francofoni, ma per i quali si ritiene che il Cefisem possa avere comunque un ruolo in direzione della conoscenza della lingua e della cultura di origine, dei rapporti interculturali. È nei Cefisem che la pedagogia interculturale si è sviluppata in Francia. La circolare europea del 1987 è stata così attuata. [...] Noi dipendiamo dal Recteur de l'Accademie de Lyon, che è il rappresentante diretto del ministro nei Départements della Regione Rhône-Alpes. Lavoriamo su tre Départements, ma lavoriamo con gli Inspecteurs d'Accademie dipartimentali. Le nostre competenze comprendono tutti gli ordini e i gradi di scuola, esclusa solo l'università, quindi dalle materne ai licei. In pratica il campo di lavoro essenziale è sempre stato dalle materne al Collège: il Lycée, fino a pochi anni fa, non aveva grosse difficoltà con ragazzi di origine immigrata perché la selezione si era operata preliminarmente, e per tradizione non conosceva il Cefisem. Da 4 o 5 anni c'è un'intera coorte di età che arriva al Lycée e questo fa sì che qualche istituto, qualche insegnante, comincia a fare degli stages al Cefisem." (Intervista Cefisem)

[Torino] La scuola pubblica ha avviato iniziative per l'inserimento degli immigrati in tempi relativamente recenti, ma mostrando disponibilità e impegno, tanto da divenire un luogo avanzato di sperimentazione a livello nazionale. Va distinto il problema dell'inserimento di ragazzi stranieri in età scolare da quello dei corsi di lingua e di istruzione di base per adulti stranieri. Sul finire degli anni '80 la quantità di studenti stranieri nelle scuole materne, elementari e medie inferiori, pur ridotta in valori assoluti, è cresciuta rapidamente e un certo numero di docenti e di presidi sono stati disponibili e interessati a dotarsi di strumenti didattici e organizzativi per aiutarne l'inserimento. Gli inizi furono ancora improntati a una certa improvvisazione, per la quasi totale mancanza di esperienze precedenti e di norme chiare sull'inserimento. Il Provveditorato ha dapprima invitato ad applicare la normativa vigente con elasticità, indicando come prioritario il diritto allo studio da parte dei bambini; quindi ha fatto pressione sul Ministero per avere una normativa più adeguata alla situazione. In particolare si è dovuto risolvere il delicato problema dei minori in situazione irregolare o di abbandono. Per aiutare i genitori dei bambini stranieri a orientarsi nel sistema scolastico italiano e a sbrigare le pratiche necessarie, ma anche per informare e documentare le scuole e gli altri enti pubblici interessati, è stato creato il Cidiss (Centro di informazione e di documentazione per l'inserimento scolastico degli stranieri), in base a una convenzione tra Comune, Provveditorato agli studi di Torino e Regione Piemonte. Questa convenzione, in specifico per gli stranieri, è probabilmente la prima in Italia. L'iniziativa nasce dalla consapevolezza che la scuola non può affrontare da sola i problemi sociali degli alunni stranieri, occorre coinvolgere anche gli enti locali e creare i collegamenti necessari. Il Cidiss si propone di lavorare anche in una prospettiva che superi quella dell'emergenza: non vuole essere solo uno sportello, ma centro per la messa a punto di strumenti e di documentazione.

A Torino dal 1989 sono in attività delle classi sperimentali (progetto sperimentale coordinato) in alcune scuole con maggiore presenza di stranieri, materne, elementari e medie inferiori. Nelle superiori la presenza di stranieri è minima e poco problematica. Si tratta di progetti di sperimentazione didattica-organizzativa con diversa organizzazione dei programmi, che devono valere anche come progetti pilota con cui sperimentare soluzioni da estendere poi in altre scuole in tutta Italia. In queste scuole vi è un apposito itinerario didattico per l'italiano seconda lingua, che viene insegnato in alcune ore apposite agli studenti immigrati. Vi sono dei laboratori di italiano seconda lingua con sviluppo dell'educazione interculturale per tutti gli alunni. In generale si cerca comunque di evitare le eccessive concentrazioni, per scuola e per classe, di bambini stranieri, perché ciò aggrava eccessivamente il lavoro. Il progetto prevede anche l'aggiornamento del personale coinvolto: sono stati organizzati corsi sistematici per gli insegnanti, che dovrebbero poi diventare a loro volta formatori per i colleghi. Esistono inoltre corsi di approfondimento per chi ha già fatto un anno di base. È difficile fornire dati quantitativi che confrontino l'adesione a questi corsi con quelli su altri argomenti: in linea di massima si tratta di una partecipazione elevata (oltre il centinaio di partecipanti) e che ha largamente coinvolto le scuole e altri enti per la formazione. Gli insegnanti assegnati ai progetti speciali, una cinquantina, sono ormai formati e molto sensibilizzati.

L'alfabetizzazione degli adulti si fa nei corsi ordinari delle "150 ore" elementari-medie<sup>6</sup>. Questo è senza dubbio un caso interessante di riconversione di un istituto progettato per rispondere a esigenze specifiche e riconvertito su un tipo di popolazione inizialmente non prevista. A partire dal 1988 questi corsi hanno funzionato regolarmente e con molti iscritti, rendendo non più necessari i corsi organizzati in precedenza da volontari di diverse associazioni. Possono aver agevolato questa innovazione tre fattori: il declino dei lavoratori studenti nelle "150 ore", che creava spazi e interesse per nuovi iscritti; la specifica preparazione dei docenti di questi corsi all'insegnamento per adulti in un contesto relazionale non tradizionale; una maggior sensibilità ai problemi sociali di molti docenti, disponibili anche a nuove esperienze didattiche. A questi corsi si applica la normativa ordinaria, con una certa flessibilità. Si è scelto di concentrare i corsi in due scuole della città, ormai ben note agli immigrati. Attualmente la scuola torinese sta cercando di affrontare con un'adeguata preparazione i problemi dell'istruzione multiculturale, cercando anche di basarsi sull'esperienza di altri paesi europei<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Corsi destinati a adulti italiani, oltre i 16 anni, che, non possedendo la licenza elementare o media, la potevano conseguire frequentando questi corsi appositi, organizzati presso alcune scuole statali, usufruendo di un permesso sindacale, se lavoratori dipendenti, pari a 150 ore annuali, da cui il termine usuale per designare questi corsi.

<sup>7</sup> Sulle iniziative formative per gli stranieri a Torino cfr. anche: Centro per l'educazione, 1993.



In generale, tanto nelle organizzazioni private quanto in quelle pubbliche che non nascono già con questo obiettivo specifico, pare funzionare bene, come sistema per introdurre l'innovazione rappresentata dall'operare con gli stranieri, che si creino spontaneamente o per progetto apposito, delle teste di ponte, dei promotori, ossia *persone precocemente e particolarmente sensibili che promuovano le iniziative e diffondano l'innovazione*. I mediatori culturali sembrano essere assai utili in quest'opera. Essi non servono solo ad agevolare un contatto tra gli stranieri e gli operatori in modo del tutto neutro, ma fanno prendere coscienza, istruiscono e suscitano interesse, "convertono" alcuni operatori che poi vanno avanti da soli. Anche le tradizionali iniziative volte a diffondere indifferenziatamente tra tutto il personale un clima di generica consapevolezza e interesse si possono ritenere utili soprattutto quando riescono a coinvolgere qualche operatore, che potrà proseguire l'opera con i colleghi.

#### 4.3. *L'associazionismo degli immigrati*

Le associazioni di stranieri sono attori fondamentali nella politica locale per gli immigrati. Esse si trovano in una situazione complessa e paradossale: nascono in genere come strumenti per mantenere legami con la madrepatria e con i connazionali, poi tendono a trasformarsi, o sono affiancate da altre, per fornire servizi che favoriscano l'inserimento degli immigrati nel paese di arrivo. Infine, in una successiva fase, possono promuovere la rinascita o il mantenimento di un'identità etnica specifica in contrapposizione all'assimilazione anche quando quest'ultima è ormai avanzata. Esse sembrano quindi oscillare tra il mantenimento di un'autonomia identità e il sostegno dell'integrazione. Sin dalle ricerche di Eisenstadt sugli immigrati in Israele è comunque riconosciuto il ruolo che esse hanno nel coinvolgere e nell'integrare gli immigrati nel sistema sociopolitico del paese di arrivo, anche quando i loro obiettivi espliciti sono contrari (Eisenstadt, 1954).

Zig Layton-Henry, esaminando la situazione in diversi paesi di vecchia immigrazione, ha proposto una tipologia di associazioni di immigrati basata sull'orientamento di queste verso il paese di origine o verso quello di residenza. La tendenza nel tempo è a passare dall'orientamento al paese di origine (associazioni di villaggio o di gruppo, religiose, culturali, scuole di madrelingua, sezioni di partiti politici della madrepatria, ecc.), ad un orientamento misto (associazioni di lavoratori e di categorie professionali, sportive, centri di assistenza sociale, ecc.) e infine orientate al paese di residenza (istituzioni consultive, parlamenti, associazioni di inquilini e di genitori di scolari, partiti politici su base etnica, ecc.) (Layton-Henry, 1990: 103).

Un'altra tipologia, elaborata da Miles e Phizacklea, è costruita piuttosto sulle strategie di alleanze attorno a nodi politici fondamentali, e distingue tra organizzazioni basate sugli interessi comuni degli immigrati contro la discriminazione (*black unity process*), organizzazioni su base etnica (*ethnic organisation process*) e organizzazioni in cui prevale l'alleanza con la classe operaia locale (*class unity process*) (Miles e Phizacklea, 1979).

Vanessa Maher propone, e applica al caso torinese, una distinzione tra gruppi "moralì", che hanno una ragione di essere religiosa o politica, e gruppi "contrattuali" che si formano per produrre modificazioni a favore degli immigrati nel contesto culturale ed economico italiano". I gruppi del primo tipo, che non sono necessariamente "comunità etniche", come invece si tende spesso a credere, "sono tendenzialmente introversi, ma quasi sempre tra le loro funzioni c'è quella di mutuo soccorso e di mediazione con la società italiana. Sono spesso, ma non sempre, un fenomeno della prima fase dell'immigrazione". I gruppi contrattuali si sforzano di cercare legami tra immigrati di diverse provenienze e con italiani, producendo anche nuove identità, come quella di "africani", respinta come troppo generica sino a qualche anno fa e che ora diventa invece forma per designare una collettività distinta (Maher, 1993: 53-36).

La situazione di Torino sembra caratterizzata dall'ancor forte e recente presenza di associazioni orientate al paese di origine, secondo la tipologia di Layton-Henry, che vengono rapidamente raggiunte e sostituite da altre del secondo tipo, a orientamento misto. Sono rintracciabili anche orientamenti interpretabili alla luce della tipologia di Miles e Phizacklea: qualche associazione di immigrati si è appoggiata ai sindacati o a rappresentanza di interessi più generali (ad esempio delle donne) e in qualche caso si nota anche un superamento dei confini interetnici. In complesso tuttavia il consolidamento e il radicamento delle associazioni di immigrati è ancora all'inizio e anche le strategie di alleanza non sembrano ancora essere state sviluppate interamente. Molte sono ancora, o erano sino a poco tempo fa, associazioni culturali di studenti, legate ai governi tramite le ambasciate o espressione di movimenti politici di opposizione: restava comune l'orientamento prevalente verso i paesi di origine e la reciproca separazione. L'aumento degli immigrati ha trovato spiazzate molte di queste associazioni, orientate ai problemi culturali e politici di élites intellettuali, e talora al mantenimento dello *statu quo*, non in grado di rispondere alle nuove esigenze, molto concrete, dei nuovi arrivati.

Le nuove associazioni di immigrati sono invece più attente sia ai bisogni degli immigrati, sia alla necessità di stabilire e mantenere rapporti con le amministrazioni locali. Le leggi italiane per il sostegno delle attività a favore degli immigrati delegano infatti agli enti locali, comuni e regione in par-



ticolare, un ruolo fondamentale nell'individuazione dei progetti e delle associazioni da finanziare. La costituzione formale di un'associazione e il contatto con l'amministrazione sono quindi passaggi fondamentali per ottenere il finanziamento di un'iniziativa e per poter essere considerati dall'amministrazione stessa un potenziale interlocutore.

In generale gli enti pubblici sembrano avere una forte propensione a trovare interlocutori istituzionalizzati, e quindi a prestare attenzione alle associazioni formalizzate piuttosto che ai gruppi informali. Per altro le associazioni svolgono anche a Torino compiti ampiamente segnalati altrove: critica, ma anche gestione del dissenso in forme politiche; espressione simbolica di identità, a cui risponde il simbolismo delle istituzioni (convocazioni e discorsi ufficiali ai quali non fa necessariamente seguito qualche iniziativa concreta) che mostrano di riconoscere gli interlocutori, pur cercando di smorzare le aspettative e di incanalare la domanda. Vi è quindi un'azione di modellamento delle istituzioni sulle associazioni, che può assumere persino forme mimetiche (la Fonda di Lione segnala la tendenza delle associazioni di stranieri a prevedere cariche sociali modellate su quelle pubbliche: "bisogna avere un presidente!").

I rapporti con partiti e sindacati italiani sembrano essere meno importanti, se non sul piano simbolico e dell'affiliazione ideologica. Più di un esponente di associazioni di immigrati sostiene che l'appoggio delle forze politiche italiane, al di là delle dichiarazioni verbali, non si è tradotto in un concreto e continuativo sostegno alle lotte e alle iniziative delle associazioni degli immigrati. In particolare ha pesato negativamente l'indisponibilità delle forze politiche italiane ad abbandonare il sostegno o la neutralità verso regimi dittatoriali e repressivi per aiutare i movimenti di liberazione e per la democrazia.

Attualmente, tra le oltre novanta associazioni di immigrati presenti a Torino<sup>8</sup> è comunque evidente una forte frammentazione etnica e politica. Alcuni gruppi sono reciprocamente indifferenti o diffidenti, ma anche le associazioni che potrebbero trovare punti di convergenza restano separate. Inoltre un elemento di particolare debolezza è dato dal fatto che il gruppo nazionale più numeroso, i marocchini, inizia solo ora a organizzare proprie associazioni. Non vi è, come a Lione, una marcata territorializzazione dell'associazionismo e una sua specializzazione funzionale, ma prevalgono gli assi politici e etnolinguistici.

Anche la creazione di associazioni che raggruppino realmente in senso internazionale appare difficile. È stato fatto qualche tentativo, si sono pre-

---

<sup>8</sup> Una prima ricognizione sull'associazionismo degli immigrati a Torino è in Ires, 1989: cap. XIX.

sto prodotte situazioni esemplari delle difficoltà che si incontrano (radicalizzazione ideologica, massimalismo terzomondista) segnalati anche negli studi sulla situazione delle associazioni in Gran Bretagna (Banton, 1985). È comunque in corso qualche nuova esperienza ("Harambe", ad esempio).

A Lione è più difficile distinguere fra associazioni di immigrati in senso stretto e associazioni nella quali possono essere presenti soci stranieri o cittadini di origine immigrata. Anche l'intervento a favore degli immigrati si confonde spesso con attività a favore della popolazione di certi quartieri o di persone con problemi specifici non definiti *a priori* dalla cittadinanza. Nel complesso le associazioni che si occupano di problemi degli immigrati sono circa trecento.

Anche in questi casi si pone il difficile compito di distinguere i problemi, o le potenzialità, che sono il portato di situazioni pregresse nei paesi di origine (quale ad esempio una forte contrapposizione politica o etnica che ostacola le azioni unitarie) da fattori di forza o di debolezza strutturali, insiti nell'organizzazione e che non sono tipici di una cultura o di una nazionalità. Si potrebbe pensare a modelli di associazione che, senza negare nei contenuti le specificità culturali o la possibilità di un dialogo interculturale, raggiungano anche degli standard di efficienza e di efficacia accettabili per tutti. In conclusione sembra comunque necessario un periodo di maturazione e di consolidamento delle associazioni immigrate a Torino, nel corso del quale tanto le amministrazioni pubbliche quanto le associazioni già affermate possono avere un compito di guida e di creazione di un terreno fertile, ma non debbono forzare la crescita di associazioni per evitare di creare entità artificiali e prive di radicamento.

A Torino esistono una *dabira* della confraternita senegalese Murid e una della confraternita Tidjan. Questa forma di associazione religiosa, che svolge importanti funzioni di sostegno comunitario per i suoi membri, è un classico esempio di forma associativa importata dal paese di origine, che tuttavia si è rapidamente adattata alle condizioni e alle problematiche locali e ha avviato un dialogo con istituzioni torinesi. La *dabira* Murid di Torino, studiata da Donald Carter, è nata spontaneamente dall'iniziativa dei primi senegalesi giunti in città e si è costituita formalmente solo nel settembre 1989. La figura del leader compare, in questo caso, in un secondo tempo. "La *dabira* nasce per iniziativa spontanea dei seguaci del muridismo presenti a Torino nel 1982 (forse anche prima), senza la direzione di un leader. Il *marabut*, arrivato in seguito per riformare una *dabira* già esistente, proviene da una delle famiglie fondatrici dell'ordine; è un giovane intorno ai venticinque anni e il suo rapporto con il Califfato e la carica di *marabut* gli conferiscono un grande prestigio" (Ires, 1991: 121).



[Torino] L'associazione Città aperta nacque dall'idea di aggregare persone di nazioni diverse, compresi gli italiani, attorno a un comune progetto di attività politica e culturale. L'idea nacque nel 1987 con l'iniziativa "Torino a colori", una festa multiculturale. Dopo alcuni mesi di attività tuttavia l'associazione entrò in una crisi irreversibile per le spaccature tra i soci. La presenza di un nucleo di italiani con forti orientamenti politico-ideologici ha introdotto tensioni e incomprensioni sia con immigrati altrettanto fermi nelle loro posizioni di principio, sia con altri non disponibili a trasformare l'iniziativa in senso conflittuale e rivendicativo. Città aperta non ha funzionato, sostiene uno dei promotori, per mancanza di costanza: funzionano le mobilitazioni puntuali, non gli impegni continuativi. Si è voluto far diventare l'associazione un movimento contro anziché un'associazione culturale. Tuttavia l'idea di realizzare un'associazione multietnica e multiculturale non è tramontata e alcune esperienze nate da quella di Città aperta continuano a esistere.

[Torino] I legami storici fra Italia ed Eritrea non hanno impedito, anzi hanno acuito, i problemi di comprensione tra il movimento di liberazione eritreo e le forze politiche e sociali italiane durante gli anni della lotta di liberazione contro gli etiopici. Il movimento per la liberazione dell'Eritrea, poi Fronte di liberazione Eritreo (Fle), nacque nel settembre 1961. Il Fle era orientato a sinistra e filosovietico. L'appoggio sovietico e dei paesi dell'Est all'Etiopia spiazzò e disorientò il Fle, anche se solo più tardi si arriverà a denunciare l'Urss. Venne allora creata, a metà degli anni '70, gli "anni di piombo" per gli eritrei, l'organizzazione di massa del Fle, allo scopo di organizzare gli eritrei all'estero e di sostenere l'azione del Fle in patria. Questa organizzazione era articolata sia per categorie sociali, sia sul territorio, ed è presente anche a Torino. Tra i vari paesi – dice un esponente locale del Fronte – l'Italia è stato forse il meno solidale con l'Eritrea. Questo sarebbe dovuto a una scelta di campo politico a favore dell'Etiopia, impegno sopravvissuto alla caduta del Negus e durato sino al collasso del regime di Menghistu. Il dovere morale del governo italiano di ricordarsi della sua più antica colonia non ha contato. "Abbiamo atteso molto dall'Italia, ma c'è stata poca solidarietà". Anche per la soluzione dei problemi quotidiani non c'è stato aiuto. Per anni l'unico tipo di lavoro accessibile agli eritrei era il lavoro domestico, anche per i diplomati e i laureati. I rapporti con le istituzioni italiane sono stati scarsi e deludenti. Vi è stata una certa attenzione da parte del Pci, che ha concesso una saletta per riunioni, e da parte dei sindacati, ma non si è andati oltre una generica solidarietà morale. Gli eritrei hanno partecipato a manifestazioni italiane, ad esempio il Primo maggio, ma non si è mai ottenuto nessun impegno concreto. Non ci sono mai state invece difficoltà con altri immigrati. Con i somali c'era buona intesa. I rapporti individuali con i pochi etiopici di Torino non hanno mai creato problemi. In seguito alla liberazione del paese, prosegue l'esponente, tra gli eritrei vi

è ora molta serenità. Prima erano dei perseguitati che non potevano rientrare in un paese messo a ferro e fuoco. Ora si sentono degli emigrati per lavoro, che lavorano e guadagnano per il loro paese e che si impegnano più di prima e con migliori risultati. (Intervista Fle)

[Lione] "Ci sono state associazioni lionesi e di Grenoble che sono state fortemente segnate dalla corrente benbellista degli anni '70, ove coloro che erano fuggiti, dopo il colpo di stato di Boumedienne, una parte dell'immigrazione algerina sul posto è rimasta stabilmente bembellista. Ad esempio quando ero all'Acfal gestivo un foyer che era noto come residuo benbellista: quest'immigrazione non si era facilmente riconvertita al nuovo potere algerino. Ci furono tensioni assai forti tra l'ambiente associativo locale verso gli algerini e la rappresentanza degli algerini da parte dell'Amicale des Algerien en Europe, che era un'appendice consolare. Ci furono molte frizioni. Questo ha fatto sì che tra le varie differenze tra prima e dopo 1980 l'ambiente associativo locale dava prestazioni più tecniche, ma aveva posizioni più politiche sul terzo mondo, sull'Algeria... era parte di questo dibattito: Benbella, Boumedienne, Tunisia, Marocco..." (Intervista Crardda)

In parte diverso è il caso delle sezioni locali all'estero di organizzazioni assistenziali dei paesi di origine, che sono in grado di fornire un servizio di assistenza sociale completo e competente. Solo alcuni dei paesi di emigrazione, in genere quelli europei, dispongono di simili strutture, le quali per altro possono soddisfare quasi completamente tutte le esigenze dei connazionali emigrati, anche se a costo di qualche condizionamento politico. A Lione è questa la situazione della comunità italiana, da tempo in grado di risolvere autonomamente i problemi specifici che si possono presentare, senza necessità di rivolgersi per l'orientamento e l'assistenza, in quanto immigrati, a organizzazioni francesi.

[Lione] "Gli italiani vengono raramente al Ssae e solo per problemi molto, molto particolari. Qualche tempo fa venivano ancora per problemi di pensione. Ma gli italiani si sono dotati di associazioni che hanno queste competenze. Penso alle Acli, che hanno un ruolo di aiuto. Anche i consolati italiani hanno avuto un ruolo importante nell'aiuto ai loro compatrioti. E poi le parrocchie cattoliche. Le associazioni italiane si sono create attorno a questi tre poli importanti. E poi gli italiani usano i servizi comuni. Gli spagnoli erano diversi perché erano molto segnati dalla presenza degli esuli della guerra antifranquista: le associazioni non erano omogenee. C'era una destra e una sinistra. Le parrocchie spagnole non hanno avuto lo stesso ruolo delle parrocchie italiane. Piuttosto la Cgt era forte tra gli spagnoli. I portoghesi hanno tantissime associazioni, ma rivolte piuttosto alla conservazione della cultura che al servizio. Credo che gli italiani siano stati i soli a sapersi do-



tare su tutti i piani: cultura, lingua, solidarietà, ecc. Si sono integrati bene conservando una specificità e usando i servizi. D'altronde è una delle comunità più antiche. Come i polacchi, che hanno anche avuto dei servizi sociali specifici". (Intervista Ssae)

#### 4.4. Una rete di rapporti

È evidente che diverse organizzazioni nascono avendo già alle spalle una rete di contatti e di collegamenti organici in grado di fornire loro risorse e informazioni. Questo vale sia per le associazioni religiose che per quelle promosse dai poteri pubblici. Ma questa rete preesistente deve essere in qualche modo messa alla prova, adattata, verificata. Occorre attingere a risorse scarse per le quali si è in concorrenza con altre organizzazioni che hanno accesso alla stessa rete. Inoltre è quasi sempre indispensabile allargare e specializzare la rete: questo è tanto più necessario nel caso di un settore di intervento nuovo e in cui la popolazione oggetto, e gli altri potenziali cooperanti, provengono da esperienze radicalmente separate, come nel caso degli immigrati.

In generale, le associazioni assistenziali che non sono emanazione diretta di altre preesistenti, hanno sempre all'origine una figura di fondatore, dotato di carisma personale e di capacità di tipo imprenditoriale, che aggrega attorno a un progetto risorse materiali e umane, e costruisce un quadro politico-istituzionale favorevole. Queste figure hanno grande rilievo nell'agiografia locale o dell'associazione: anche in prospettiva sociologica la loro azione è fondamentale, proprio perché può essere letta senza forzature come quella di imprenditori di servizi, *capaci di individuare una situazione problematica trascurata o non trattata adeguatamente, di operare con grande razionalità economica e gestionale*, ma anche di gestire i non sempre facili rapporti ideologici e politici con autorità civili e religiose. Questi leader, fondatori o animatori dell'organizzazione, hanno spesso proprio la caratteristica di occupare una posizione nodale nelle reti di relazioni. Figure di pensatori o di intellettuali possono avere rilievo per fornire idee, identità, ispirazione, ma possono restare nell'ombra sul piano operativo. Chi assume compiti operativi nell'organizzazione deve saper realizzare una miscela di risorse che richiede la capacità di interagire con ambienti sociali assai diversi. Ad esempio, del fondatore di Notre Dame des sans abris si sottolinea la capacità di accedere agli ambienti dell'alta borghesia lionese e delle autorità locali: "...perché Rosset era un uomo molto intraprendente, era circondato da tutta una società borghese lionese, che ha saputo aiutarlo. Ci siamo trovati con dei terreni e non avevamo crediti per costruire, allora lui è andato a trovare l'Opac e ha detto: ecco abbiamo dei terreni e

non abbiamo denaro. Perché non costruite per noi? Era geniale" (Intervista Notre Dame des sans abris).

La rete di rapporti può anche essere il risultato di una strategia tendente a coinvolgere formalmente persone di diversa collocazione istituzionale e sociale. Le personalità presenti nei consigli di amministrazione sono, per le associazioni di assistenza come per le imprese di mercato, un ottimo indicatore della rete di relazioni. Nei consigli di amministrazione di alcune associazioni lionesi si nota ad esempio la presenza di alti funzionari dello stato e delle amministrazioni locali, meno evidente invece nelle associazioni torinesi.

Questa rete si fonda anche sulle relazioni dei membri meno importanti gerarchicamente nell'organizzazione: la loro provenienza e i loro percorsi precedenti sono utili per individuare il sostrato sociale che alimenta le organizzazioni per gli immigrati. Questo è vero per le associazioni volontarie, ma conta anche più di quanto non risulti ufficialmente per gli enti pubblici. Siamo qui su un terreno di confine, in bilico tra il movimento sociale e la rete organizzativa. Questi militanti sono spesso la risorsa umana fondamentale per la sopravvivenza delle attività organizzate nei momenti di ripiego sul privato e al tempo stesso il nucleo da cui possono venire avviate le mobilitazioni di massa e i movimenti sociali. Queste persone sono in genere portatrici di capacità di organizzazione e di ideologie che non sempre trovano espressione nella loro attività professionale o nei tradizionali gruppi politici e religiosi, e restano quindi disponibili per essere investite in organizzazioni nuove e su temi emergenti, quale appunto quello dell'immigrazione.

[Lione] "Se c'è una cosa strana, che è una posta in gioco nella ricerca, è che Lione è costantemente una città che nutre il dibattito nazionale con avvenimenti relativi alla città, all'immigrazione, di grande rilevanza. Perché? Credo che sia in particolare relativo a questa tradizione del reclutamento che c'è nelle associazioni lionesi, ove si possono riconoscere dei ceppi di reclutamento di volontari di associazioni che sono speciali, particolari. C'è un metodo a Lione, c'è qualcosa che fa che non si smetta di far parlare dei nostri immigrati di Lione. [...] Non ho evocato altri luoghi in cui la tradizione di relazione con l'ambiente degli immigrati era assai forte: [...] l'ambiente sindacale, Cgt in particolare, ha fatto in modo che ci fossero delle forti mobilitazioni a Lione. In particolare ci fu uno sciopero della fame di lavoratori tunisini. Ci furono appoggi assai attivi ai problemi dei Dom-Tom negli ambienti ospedalieri. [...] È complicato perché l'ambiente ospedaliero è particolare, perché in esso sono stati assunti, sono venuti a lavorare molti ex parroci spretati dopo il Concilio Vaticano II. Là hanno trovato leaders sindacali, gente interessata all'immigrazione... in breve: esercito, stranieri, chiesa, sindacalismo, ci fu una sorta di alchimia del militante. Si trova una cosa simile nei trasporti, alla SnCF, dove molti intellettuali, studenti universitari nel '68 che



non si sono laureati e che sono andati a lavorare in diverse imprese, e che poi hanno finito per diventare funzionari delle ferrovie... ci sono itinerari che parlano da sé. Gente che avrebbe finito normalmente con una laurea, che sarebbero diventati professori: ebbene, l'ambiente dei professori, degli insegnanti è secondario, non ha affatto capitalizzato questa storia della fine anni '60. [...] C'è stata la speranza del Vaticano II, presto delusa, ma che ha immesso sul mercato tutta una serie di persone colte, che non hanno fatto carriera intellettuali e che si sono trovati impegnati sul campo". (Intervista Crardda)

Seguire questi percorsi personali per vedere i momenti in cui essi diventano organizzazione, rete di rapporti formale o informale, movimento è certamente un ulteriore compito della ricerca, che qui possiamo solo indicare. L'esistenza di queste reti è anche la condizione per superare il momento critico in cui il fondatore, il capo carismatico dell'associazione, vengono a mancare e deve emergere una nuova dirigenza. Allora la presenza di un gruppo di militanti preparati e con solide relazioni esterne, anche se privi di carisma, è condizione indispensabile per la continuazione dell'attività.

Al contrario, la difficoltà a collegarsi con iniziative complementari o analoghe, a trovare interlocutori affidabili e stabili può essere fonte di problemi seri. Al fervore iniziale può subentrare un momento di crisi dovuto alla moltiplicazione di attività non abbastanza solide per sopravvivere autonomamente. Si genera disorientamento tra i destinatari, sovraccarico di lavoro per gli attivisti, diseconomie di scala, rivalità e attriti tra gruppi affini. Il confine tra il pluralismo e un'opportuna concorrenza da un lato e la dispersione delle forze dall'altro non è sempre facile da individuare, ma le stesse organizzazioni coinvolte possono esprimere l'esigenza di un coordinamento e di una maggiore divisione del lavoro.

Un rischio speculare è che le iniziative che richiederebbero il coinvolgimento di altre organizzazioni per attività specifiche restino prive di risposta. Vi può essere sovraffollamento di iniziative su un settore e vuoto invece su attività collaterali, ma indispensabili. Questa è una differenza fondamentale tra le organizzazioni della sinistra e quelle cattoliche a Torino: queste ultime sembrano trovare più facilmente rispondenza in altri enti o associazioni, mentre diverse iniziative della sinistra si bloccano per carenza di collegamenti a rete.

[Lione] Tra i problemi dell'associazionismo degli immigrati di Lione, segnalati nel corso di una giornata di dibattito sulla loro attività, vi è quello che le associazioni più recenti e autonome, che non sono emanazioni di altre organizzazioni, nascono per uno scopo preciso, ma tendono presto a divenire plurifunzionali. Di fronte ai molti problemi collegati delle popolazioni

immigrate, esse passano dal compito iniziale a una serie ben più ampia di attività. Ad esempio, un'associazione nata come atelier di danza per giovani, ha aggiunto all'attività iniziale un corso di alfabetizzazione per adulti, per comunicare meglio con i genitori dei ragazzi; uno di teologia, per superare resistenze morali alla danza. Ne deriva il rischio di perdere di vista gli obiettivi primari e, nell'analisi dei partecipanti all'incontro, emerge la difficoltà delle associazioni a lavorare in sinergia e in collaborazione per risolvere insieme i problemi che incontrano nello stesso quartiere. L'incapacità a rispondere adeguatamente a tutte le sollecitazioni del campo può screditare l'associazione presso il suo pubblico naturale.

[Torino] Il Centro Terracini aveva al suo interno alcune commissioni che dovevano occuparsi di progetti specifici, come quello della casa o di attività culturali. Si era anche progettato, con un gruppo di registi, di fare una trasmissione per gli immigrati stranieri su una rete televisiva locale. Furono realizzate tre cassette sperimentali, ma l'iniziativa naufragò per difficoltà della rete televisiva. Il problema principale è stato che le prime riunioni del gruppo che doveva realizzare il progetto sono state molto partecipate e attive, ma quando si è passati alla fase di attuazione sono venuti a mancare i collegamenti esterni e le iniziative si sono arenate. (Intervista Centro Terracini)

Le organizzazioni che fanno capo alla chiesa cattolica in generale sono nate per rispondere a nuovi problemi sociali con strumenti e modi di intervento innovativi. È interessante notare tuttavia che non si trattò mai di un processo di eliminazione o di superamento delle iniziative precedenti, ma piuttosto di completamento e di specializzazione. D'altra parte, anche le numerose forme di coordinamento o di autorità gerarchica centrale non eliminano affatto le specificità, la relativa autonomia e neppure il dissenso tra le diverse organizzazioni, a partire dalla fondamentale distinzione tra organismi diocesani e Istituti religiosi, sino all'attuale moltiplicazione di cooperative e di gruppi di volontariato di ispirazione cattolica. Le organizzazioni cattoliche riescono quindi a mantenere nel complesso un elevato grado di flessibilità e di adattabilità, senza però perdere la capacità di mantenere un collegamento in rete con tutte le altre.

Questa forma di collegamento a rete si è in qualche modo imposta anche alle pubbliche amministrazioni di Torino. La forma tipica che hanno assunto le relazioni tra organizzazioni pubbliche e private nel campo dell'assistenza in generale, e segnatamente di quella agli immigrati, sono i *coordinamenti*. Queste sedi di comunicazione e di regolazione reciproca delle iniziative si caratterizzano per la relativa informalità e l'assenza di gerarchia tra le posizioni. In effetti, quando si profilò il rischio che il comune, potesse assumere un ruolo egemone nel coordinamento Caritas, esso ridefinì subito la sua



organizzazione. Con la nuova amministrazione è stata ripristinata una sede ufficiale di incontro e di informazione tra amministrazione comunale e associazioni operanti a favore degli immigrati, ma evitando persino il termine coordinamento, per non sollevare in queste ultime il sospetto di una volontà dirigista da parte del comune al di là delle sue competenze.

I coordinamenti sono quindi delle sedi non politiche, nel senso di indirizzo generale, ma di aggiustamento delle iniziative puntuali e di informazione; soprattutto si occupano di distribuire gli utenti in modo da evitare che vi sia sovraccarico su qualche settore, mentre altrove le risorse restano inutilizzate. Per quanto riguarda le attività per gli immigrati a Torino, il coordinamento della Caritas è la sede più nota, ma esistono anche altre sedi informali di coordinamento in cui è direttamente coinvolto il settore pubblico. Va anche notato che alcuni uffici pubblici, come lo stesso Ufficio stranieri o il Cidiss hanno anche compiti di coordinamento, nel senso indicato, rispetto ad altre branche della pubblica amministrazione: in sostanza su questi temi, che toccano competenze trasversali e diffuse ed ove spesso le richieste partono dal basso, una strategia morbida, che punta all'informazione e alla formazione, risulti più efficace di una gerarchica, basata sulla trasmissione di ordini.

[Torino] La Caritas coordina quindi gli interventi delle parrocchie, degli istituti religiosi e il volontariato di matrice cattolica. La Consulta diocesana prevista dallo statuto non è operante, non si è riusciti ad avviarla. Esiste invece il coordinamento della Caritas per i senza fissa dimora a Torino. L'esperienza è iniziata nei primi anni '80 in collegamento con il comune di Torino, in particolare da parte dell'Ufficio senza fissa dimora del comune. L'esperienza si collocava nella scia dello spirito di collaborazione tra stato e chiesa del concordato. Essa presentava però il limite che una serie di iniziative di matrice confessionale si trovavano a farsi coordinare dall'ente pubblico. È nata comunque un'iniziativa a livello nazionale per i senza fissa dimora, Fio.psd (Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza fissa dimora). Il passaggio dai senza fissa dimora agli immigrati è nato dai fatti, dalla pressione di immigrati privi di riparo. Il coordinamento Caritas riunisce circa 15 gruppi o enti pubblici e privati che forniscono prima accoglienza o servizi per i senza fissa dimora e gli immigrati. (Intervista Caritas)

[Torino] L'Ufficio volontariato del comune si occupa di mantenere i contatti tra amministrazione comunale e associazioni *non profit*, ma con scopi informativi e consultivi più che di vera promozione o guida. Il dirigente sottolinea tuttavia che la situazione a Torino è migliore di quella di altre grandi città, in quanto l'amministrazione pubblica fa molti interventi e non delega tutto al volontariato: quindi l'amministrazione comunale ha maggiore autorevolezza nei confronti del volontariato. Esistono diversi coordinamen-

ti informali tematici. Sono forme di consultazione e di concertazione di iniziative, non ufficiali, ma di fatto accettati e riconosciuti anche dall'amministrazione comunale: il coordinamento stranieri era nato anni fa, poi divenne Coordinamento Caritas: il comune non ne è più il promotore, ma l'Ufficio stranieri del comune partecipa alle riunioni. Vi sono poi coordinamenti, da non confondere con le consulte, sui temi "Madre-bambino", "Senza fissa dimora", "Handicappati". Come sviluppi futuri si prevede tuttavia il ritorno di molte competenze agli uffici di assistenza decentrati. (Intervista Ufficio assistenza alle persone senza fissa dimora del comune di Torino)

Il Cefisem sottolinea come una struttura non gerarchica e autoritaria nel sistema di promozione del sostegno scolastico agli stranieri possa evitare sia effetti di eterogenesi dei fini, sia distorsioni nella diffusione dell'innovazione dovute a un'accettazione di essa *oborto collo*. Per contro questa situazione crea lentezze e necessità di lunghe negoziazioni che possono dare l'impressione di inefficienza, senza esserlo necessariamente.

[Lione] "Il Cefisem su questi argomenti non ha altra forza che quella di convinzione. E io penso che sia bene così, perché se fossimo più coinvolti nell'istituzione avremmo anche meno possibilità di apertura. A un certo punto il Cefisem sarebbe portato a giustificare l'istituzione, a difenderla. È ben vero che questo frena l'innovazione perché quello che un Inspecteur d'Accademie può approvare in tre minuti, noi impieghiamo dieci anni a farla accettare. È così per gli Elco: per decidere che nella tal scuola si insegna la tal lingua, basta che ci siano genitori interessati e che si approvi l'Elco, trenta secondi per la firma. Per la nomina di équipes di insegnanti motivati è la stessa cosa: trenta secondi o molti anni. Questo si è però realizzato in alcuni posti dove c'erano situazioni catastrofiche e un Inspecteur d'Accademie più dinamico. Si possono nominare in una scuola una squadra di 5 insegnanti appena usciti dall'Iufm, dando loro dei punti in graduatoria e promettendo che l'ispettore non farà storie perché insegnino la grammatica, e loro in cambio si impegnano per alcuni anni a risiedere sul posto e a darsi da fare lì". (Intervista Cefisem)

Di fronte a un fenomeno nuovo come l'immigrazione sembra anche importante la presenza di organizzazioni in grado di generare altre organizzazioni. In queste situazioni la rete di relazioni può essere incorporata nello stesso "codice genetico" di un'organizzazione. Questo processo può assumere diverse forme, dalla scissione traumatica, alla specializzazione-differenziazione dei servizi, all'attività programmata di promozione. Comunque sia, il risultato sul medio-lungo periodo sembra essere una disseminazione di iniziative che trovano propri spazi di attività, pur non mancando casi in cui le nuove iniziative non attecchiscono.

A Lione troviamo rapporti di filiazione tra associazioni in tutte queste va-



rianti. Di particolare interesse è il fatto che esistano associazioni il cui scopo esplicito è di far nascere nuove associazioni; inoltre è in genere previsto che la nuova organizzazione sia liberata da legami con l'associazione promotrice appena è in grado di procedere autonomamente.

Si è già visto che in Francia non è raro il caso che le amministrazioni pubbliche promuovano la formazione di associazioni private, ma è anche possibile, all'inverso, che un'associazione promuova la creazione di un organismo pubblico.

[Lione] "Il metodo del Ssae è di lanciare una serie di interventi sperimentali, poi di restituire al servizio pubblico, o a dei servizi privati, quanto di loro competenza. Ad esempio, ci siamo occupati di accoglienza dei rifugiati politici tra le due guerre, ma dal 1952 il Ssae ha fatto sì che lo stato si facesse carico delle sue responsabilità e si è creato l'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi che dipende dal ministero degli esteri e che ha ricevuto la missione dallo stato di riconoscere il titolo di rifugiato politico secondo la convenzione di Ginevra del 1951. Tutto l'aspetto amministrativo del problema è stato preso in carico dallo stato e il Ssae non interviene che sull'assistenza sociale di accoglienza e di inserimento sociale. Altre associazioni si sono create in seguito, specie per l'accoglienza dei cileni nel 1972. Poi per gli asiatici e sono diventate importanti: France terre d'asile, che è nazionale, o il Crardda, che è solo lionese, locale. Di volta in volta il metodo del Ssae è di lasciare ad altri la competenza. Non ci fermiamo mai definitivamente in un'azione sociale, come fanno altri". Il Ssae ha dato vita anche ad altre associazioni private: "Ssae ha fatto emergere i bisogni dei richiedenti asilo e ha aiutato un'associazione a costituirsi, il Crardda. Ora il Crardda va con le sue gambe e non è più indispensabile la nostra assistenza. Ma Ssae è stato alla nascita del Crardda e ha fatto parte a lungo del suo consiglio di amministrazione. Poi in provincia in genere noi formiamo i membri di queste associazioni militanti o volontarie. Li informiamo a sufficienza perché siano in grado di aiutare un richiedente asilo a preparare una domanda e a sbrigare le pratiche. Facciamo un lavoro indiretto. [...] Negli anni '50 è nato, al tempo dei primi scontri in Algeria, un'associazione che non era un'emanazione del Ssae, ma era formata da personale del Ssae, che è uscito per fondare una propria associazione per accogliere i francesi di Algeri, gli algerini che scelsero la nazionalità francese, gli harkis. L'associazione si è chiamata dapprima Service social familial nord africain. Oggi si chiama Association familiale d'aide aux migrants. Questa associazione è più piccola della nostra, pur essendo nazionale, si è data come missione di fare una parte del nostro lavoro, ma lo fa in altro modo. Gestisce direttamente dei servizi". (Intervista Ssae)

[Lione] La Fonda ha come obiettivo fondamentale quello di aiutare la creazione di associazioni di immigrati, compito delicato in cui si corre il rischio di egemonizzare le iniziative o di renderle strutturalmente dipendenti. D'al-

tro canto occorre superare diffidenze e timori in tal senso da parte delle associazioni nascenti, ma anche da parte delle pubbliche amministrazioni, che non sempre vedono bene la necessità di far crescere l'associazionismo. Per evitare questi rischi la Fonda, che è finanziata dal Fas, non finanzia a sua volta le associazioni. La sua missione è solo favorire lo sviluppo della vita associativa. I suoi responsabili lionesi sottolineano che non si devono mai prefigurare le soluzioni, ma solo mettere in relazione le parti e poi andarsene. Gli interventi in media non durano più di due anni. Si tratta quindi di interventi provvisori e aperti, con un obiettivo maieutico, fortemente orientato a reperire le risorse, umane e finanziarie, localmente. Occorre anche evitare che le associazioni si mettano direttamente in concorrenza affollandosi in aree di intervento già occupate e nel contempo si deve mantenere una certa unitarietà nei rapporti con le amministrazioni pubbliche, per avere maggior potere contrattuale nei loro confronti. (Intervista Fonda)

A Torino tale passaggio non è stato esplicitamente segnalato: l'amministrazione italiana svolge un compito meno attivo e promozionale nei confronti delle associazioni, anzi sembra potersi avvalere del volontariato proprio se e in quanto resta tale. La chiesa cattolica può da parte sua guidare e controllare queste fasi di crescita e moltiplicazione delle associazioni ad essa collegate.

Per comprendere il funzionamento di questa rete di organizzazioni private o semi-pubbliche è particolarmente utile il concetto di *sistema a legami deboli*. L'idea di legame debole suggerisce una "immagine in cui gli eventi legati reagiscono l'uno con l'altro, ma, allo stesso tempo, mantengono ognuno la propria identità e in qualche modo un segno della propria separatezza, fisica o logica, dagli altri" (Weick 1988b: 358). I vantaggi di questi legami, segnalati da Weick, sembrano particolarmente pertinenti per spiegare il successo delle organizzazioni assistenziali nel trattamento delle popolazioni immigrate:

- a) "Il legame debole diminuisce la probabilità che l'organizzazione dovrà rispondere a qualsiasi piccolo cambiamento che si verifichi nell'ambiente".
- b) "I sistemi debolmente legati conservano molti elementi di percezione indipendenti e perciò 'conoscono' il loro ambiente meglio dei sistemi legati più rigidamente".
- c) "Un sistema debolmente legato può essere un buon sistema per l'adattamento localistico [...] qualsiasi elemento potrà adattarsi a una circostanza locale insolita o modificarla senza interessare l'intero sistema. [...] Questi adattamenti locali possono essere rapidi, poco costosi e consistenti".
- d) "Il sistema può conservare potenzialmente un numero di mutazioni e di soluzioni nuove maggiore di quello di un sistema a legame rigido. Inoltre [...] potrebbe conservare una maggiore 'assicurazione culturale' su



cui fare affidamento in periodi di cambiamenti radicali rispetto ad uno legato più rigidamente”.

- e) “Un sistema debolmente legato può isolare i suoi punti di cedimento ed evitare che l'avaria si diffonda”.
- f) “C'è più spazio a disposizione per l'autodeterminazione degli attori”.
- g) “Un sistema a legame debole dovrebbe essere poco costoso da gestire in quanto coordinare le persone richiede tempo e denaro” (Weick, 1988b: 362-366).

Un sistema a legami deboli può presentare anche degli svantaggi. Le sue debolezze strutturali ancora una volta si prestano bene a capire come funziona il privato sociale a favore degli immigrati. Un sistema a legami deboli infatti può essere conservatore nel complesso, pur consentendo l'esistenza di settori innovativi e di aree di dissenso: “Mentre è possibile che il legame debole incoraggi la perseveranza, esso non è selettivo nei confronti di ciò che viene perpetuato. In questo modo possono essere tramandate sia tradizioni arcaiche, sia improvvisazioni innovative” (Weick, 1988b: 362). Questo carattere sembra essere tipico delle organizzazioni collegate alla Chiesa, non solo cattolica.

“Per definizione l'antitesi dell'adattamento localistico è la standardizzazione: più la standardizzazione appare come desiderabile, e meno un sistema a legame debole evidenzierà questi presunti benefici” (Weick, 1988b: 363). Il sistema a legami deboli può quindi presentare problemi sia nella diffusione dell'innovazione, sia nel coordinamento e nell'allocazione delle risorse. Tuttavia, l'esistenza di una gerarchia centrale (la chiesa o, per il caso delle organizzazioni semi-private francesi, lo stato) può in parte ovviare ai problemi di diffusione dell'innovazione e fornire il necessario coordinamento generale. Sarebbero quindi soprattutto le associazioni realmente autonome e non collegate ad altre – come certe associazioni di immigrati – che, al di là della validità delle singole iniziative, possono subire tutti gli svantaggi dei sistemi a legame debole senza possibilità di rimedio.

#### *4.5. Crisi e trasformazioni delle organizzazioni*

Le attività per gli immigrati a Torino sono, con poche eccezioni, recenti e quindi non è facile ricostruire un loro percorso storico di cambiamento. L'Ufficio stranieri del Comune, uno degli organismi più vecchi e importanti, non ha subito rilevanti trasformazioni strutturali, anche se è in corso una fase di ripensamento della sua attività e c'è chi al suo interno ritiene che esso non debba avere una durata illimitata, ma sia auspicabile che esso lasci progressivamente spazio ad associazioni sorte dalla stessa immigrazione.

A Lione invece si possono già tracciare delle linee di trasformazione su

un arco pluridecennale. Esse, a detta degli intervistati, seguono sia le trasformazioni della popolazione immigrata, sia quelle del dibattito politico e ideologico nazionale. Vi sono poi anche ragioni endogene di cambiamento, legate all'esaurimento o alla trasformazione delle spinte motivazionali dei promotori e dei membri. In parte si è già visto questo fenomeno nel paragrafo precedente a proposito della nascita per gemmazione di associazioni. Anche se il fenomeno può assumere un andamento ciclico, in relazione alle trasformazioni sociali e culturali, pare ormai assicurata una certa continuità della mobilitazione di base: nuove persone subentrano a quelle che rinunciano.

[Lione] "Negli anni '70 si esaurisce l'ondata di lavoratori isolati e, parallelamente, c'è l'esaurimento delle associazioni che lavorano su di essi. Alla fine degli anni '70 iniziano i ricongiungimenti familiari e si diversificano le provenienze: a Lione l'arrivo di immigrati africani del Sud è un avvenimento recente, che data da vent'anni. L'ambiente associativo locale, attraverso associazioni come la Cimade, vede emergere la seconda generazione di immigrati: gli scioperi della fame contro le espulsioni di giovani nati in Francia. Sono le faccende dello sciopero della fame del pastore Jean Costil e di padre Christian Delorme, la marcia su Parigi, i 100.000 a Parigi, i figli di immigrati. Sorge il problema delle periferie. Negli anni '80 l'azione associativa è assai meno l'alfabetizzazione, la salute, l'aiuto al sindacalismo o cose del genere, ma è più la situazione normativa, il diritto degli stranieri e dei giovani. Le associazioni sono diventate degli specialisti in materia di regole legislative o amministrative. È il problema delle periferie e della casa; è il problema del razzismo, polizia e giustizia. Credo che si debba ben vedere questo cambiamento degli anni '80 ove il saper fare e la cultura associativa si è riconvertito da prestazioni di tipo pratico: alfabetizzazione, salute, accoglienza, ecc. [...] Mentre negli anni '80 l'aspetto politico del lavoro delle associazioni è diventato un dibattito franco-francese: sull'integrazione, le leggi Pasqua, il codice della nazionalità, le espulsioni, i ricorsi amministrativi. Sono lotte con scioperi della fame. Il rifiuto della doppia pena, per non vedere lo straniero condannato sia alla prigione, sia all'espulsione, problema per altro non ancora risolto. Ci furono comitati contro negli ambienti associativi. [Questo cambiamento da interessi più terzomondiali a un dibattito "franco-francese" non va interpretato come una sorta di ripiego delle associazioni:] credo sia una conseguenza della demografia della popolazione straniera che fa sì che il nuovo profilo dello straniero in Francia sia un giovane di 20 anni nato dopo l'indipendenza dell'Algeria da genitori che erano stati francesi, e che quindi è diventato cittadino francese a 18 anni e che ha creato questa specie di malessere nell'opinione, a causa dell'accesso automatico alla cittadinanza, che ora è messo in causa da nuovi progetti di legge [in seguito approvati]. Questo ha lavorato l'opinione, gli spiriti. Paradossalmente negli anni '80 il tema dell'immigrazione è diventato un tema di



grande rilevanza nel dibattito politico con la crescita del Fn, mentre l'immigrazione era bloccata dal 1974 e l'immaginario pubblico continua a ritenere che le frontiere sono dei colabrodo, che entrano tutti". [...Queste associazioni degli anni '60 e '70]. Erano vere associazioni, di base. Ce ne erano tre o quattro importanti, c'era l'Acfal, la Cimade, una che è scomparsa che si chiamava Amitié Internationale, e poi c'era Accueil Rencontre, che era importante. Tutte si sono ampiamente riconvertite. Acfal fa oggi formazione e non è più specificamente franco-algerina, fa formazione tecnica, professionalizzata. Accueil Rencontre è diventata più culturale, nel senso di esposizioni, incontri... Amitié Internationale è scomparsa e la Cimade si applica ai nuovi clienti, ai nuovi isolati, rifugiati". (Intervista Crardda)

Inter-service migrants è oggi una rete nazionale di associazioni federate in seno a un'unione. Il passaggio di Ism da associazione unitaria a rete federata è legato sia a rapporti interni con il personale, sia alla necessità di specializzare e di decentrare i servizi. Nel primo caso è di grande interesse la tensione interna che si sviluppa tra la logica associazionistica e quella imprenditoriale: "Dapprima si è militanti, poi un giorno ci si sveglia datori di lavoro". Anche la Cimade ha attraversato una fase di ridefinizione degli assetti interni nel passaggio da una rete di volontari, che era la sua configurazione all'inizio dell'attività, a quella di una struttura più solida e formalizzata. In questo caso il periodo di fermento politico del '68 è stato fondamentale. Le associazioni lionesi mostrano bene il cambiamento fondamentale che avviene quando si passa dalla fase volontaristica a quella professionale tra il personale: la crescita quantitativa delle attività, con tutte le esigenze di gestione che comporta, e la formazione di un nucleo di operatori impegnati a tempo pieno comporta una ridefinizione, talora traumatica, dei rapporti di potere interni e della logica di azione. In Francia la possibilità di trovare un interlocutore attento ed esigente nella pubblica amministrazione può favorire la trasformazione in senso imprenditoriale e professionale delle associazioni, con il rischio però di limitare l'impegno dei volontari.

[Lione] "[Dopo il periodo di avvio unitario, nell'Ile de France] in seguito Ism ha creato delle antenne in varie regioni che corrispondevano alle aree di presenza degli stranieri. [...] Man mano l'attività si è diversificata: attività di azione culturale, diffusione di creazioni artistiche di immigrati, spettacoli, gruppi musicali, ecc. Si pose allora un problema di gestione di un'organizzazione che raggruppava risorse umane rilevanti. Dapprima sono apparse nell'Ile de France degli Ism tematici. Nell'idea dei responsabili dell'epoca, alcuni dei quali sono ancora in carica, era per evitare che si avessero delle strutture con una quantità di personale sufficiente a far scattare la necessità di avere copertura sindacale: delegati del personale, commissione interna, ecc. È un problema che le associazioni hanno con il loro personale salaria-

to. Dapprima si è militanti, poi un giorno ci si sveglia datori di lavoro. Spesso, in nome dell'associazionismo ci si libera dei vincoli del datore di lavoro, ma spesso a spese dei dipendenti. Dapprima era questa la ragione della frammentazione, non confessata. Poi comunque il problema si è posto perché ad esempio Ism Interpretariat dell'Ile de France, che è la più importante, ha oltre cinquanta salariati. Quelle con meno personale hanno minori regole sindacali, Ism Traduction, ad esempio, ha un consiglio di amministrazione in cui hanno la maggioranza i dipendenti stessi. Per le stesse ragioni anche in provincia le antenne regionali si sono trasformate in associazioni indipendenti. L'Unione, che è essa stessa un'associazione di associazioni, è una struttura leggera, il cui Consiglio di amministrazione emana dai vari Ism che vi sono rappresentati". (Intervista Ism)

[Lione] La Cimade è nata ed è vissuta a lungo come una rete di persone unite dal comune impegno e dalla fede evangelica. L'attiva partecipazione alla Resistenza e i collegamenti con il mondo protestante le avevano conferito una rilevanza maggiore di quanto si potesse prevedere in base alla numerosità dei suoi aderenti. Con la crescita delle attività si era comunque costituito un nucleo di attivisti remunerati. Con gli anni '60 cresce l'esigenza, da parte di molti attivisti della Cimade, di una presa di posizione più netta a favore dei movimenti di liberazione dei popoli coloniali. In parallelo cresce anche il peso delle correnti teologiche di sinistra. "Ciò ha avuto due effetti sul lavoro Cimade: all'interno di strutturazione della Cimade come impresa, di istituzionalizzazione. Prima la Cimade viveva in una sorta di generosità disorganizzata, di impegno con remunerazioni alla giornata, senza problemi di diritto del lavoro, di gerarchia di salari... L'ideologia dell'epoca ha avuto un effetto strutturante: bisognava sapere chi era il padrone, per essere contro, ben inteso! C'è stato persino uno sciopero del personale nel '68. [...] All'esterno la Cimade è uscita da una visione essenzialmente sociale e caritatevole, che ha aiutato a cogliere una svolta importante, la crisi economica del 1973. L'idea era che non si trattava più di portare coperte, alfabetizzare, organizzare... perché già c'erano altre associazioni, i servizi sociali si erano sviluppati con il benessere. Occorreva invece entrare alla difesa dei diritti in senso giuridico". (Intervista Cimade)

[Lione] L'adjoint au maire di un comune della periferia lionese parla della sua esperienza e dei suoi rapporti con l'associazionismo locale: "Io vengo dal movimento associativo, lo conosco bene. Le associazioni nascono da pochi uomini che funzionano come locomotive. Costoro a un certo punto hanno una famiglia, la loro vita... per diverse situazioni lasciano perdere. A questo punto l'associazione deve viaggiare per conto suo, se può. Dunque sono fluttuanti. Il *turn-over* è quasi obbligatorio nelle associazioni. [Tuttavia queste fluttuazioni non pongono problemi; gli interlocutori non cambiano troppo sovente] Dopo gli scontri, nel 1991 c'è stato qualche problema perché c'è stato un movimento tra gli insegnanti che si sono un po'



allontanati... C'è stata una scrematura di coloro che non potevano sopportare la tensione. Ma poi questo si è compensato. Ci sono dei comitati spontanei nei quartieri che si creano quando sorge un problema, la costruzione di un grande immobile a fianco di abitazioni singole, realizzato l'edificio non hanno più ragione di esistere. 300 associazioni è una media generale. [Quindi non c'è un problema di mancanza di interlocutori] È pesante da gestire, ma... Ci sono 25 associazioni di inquilini ad esempio". (Intervista Marie de Vaulx-en-Velin)

[Lione] Per assolvere ai suoi compiti istituzionali il Fas deve avere rapporti stretti e continui con le organizzazioni di immigrati e che lavorano per gli immigrati. Tale rapporto non è tuttavia burocratico e impersonale, ma richiede un lavoro paziente di dialogo e di orientamento. I rapporti con i *par-tenaires* del Fas è sia individuale, sia basato su riunioni collettive. "Di tanto in tanto li riuniamo. Una volta l'anno facciamo quella che chiamiamo l'apertura della campagna, dove gli auguriamo buon anno, illustriamo gli orientamenti, le priorità, le regole del gioco. [Si pone a questo punto il problema di conciliare le priorità e gli orientamenti del Fas con le proposte e gli orientamenti autonomi delle singole associazioni] Non è molto evidente. È una meccanica pesante che si può piegare, ma dolcemente. Non è facile. Non siamo soli. Tiriamo, spingiamo: ho spesso un'impressione fisica del lavoro! Ci sono associazioni che anno dopo anno fanno le stesse cose mentre la situazione cambia, gli immigrati non sono più gli stessi. Ad esempio i Turchi, che cominciano a crescere di numero, non hanno lo stesso comportamento dei magrebini. Anche le difficoltà che fronteggiano non sono le stesse. Ecco allora la necessità di un lavoro paziente di preparazione degli interventi. Talora bisogna anche dire: 'se non siete su questa linea, lasciamo perdere!' Non è sempre facile. Bisogna convincere molti che si deve cambiare, muoversi. Ci sono queste riunioni, ma abbiamo anche delle riunioni più tematiche, su problemi specifici. E poi incontriamo spesso delle associazioni, vengono da noi o andiamo da loro e si discute. Abbiamo anche degli incontri per località, per vedere cosa succede, quali analisi si fanno. Non ci sono soluzioni *a priori*, bisogna cercarle tutti insieme, tutti abbiamo a che fare con problemi che ci superano. Bisogna organizzarsi per affrontarli. Tutte le organizzazioni capiscono questo discorso, ma poi darsi da fare per metterlo in pratica è un altro paio di maniche". (Intervista Fas)

D'altra parte non è assolutamente detto che tutti i processi di cambiamento e di adattamento a nuove situazioni esterne abbiano successo o, meglio, che i gruppi promotori dell'innovazione riescano a superare le resistenze di altri gruppi contrari. La vicenda di Sonacotra rispetto a quella di Mte viene ritenuta da molti interlocutori lionesi un caso paradigmatico di due strutture che presentano molte similitudini, ma che hanno preso direzioni diverse.

[Lione] «[Alla Sonacotra] Si è cercato di creare allora un altro tipo di professionalità assumendo dei lavoratori sociali che potevano gestire le situazioni. Si è favorito il pensionamento dei militari, di buona o di cattiva voglia. La seconda cosa era fare in modo che i residenti si dotassero di organismi di rappresentanza, di comitati di residenti con lo stesso status dei comitati di affittuari e che obbligassero i servizi tecnici a negoziare gli interventi di riparazione e di manutenzione per decidere le priorità, gli investimenti. Mi pare normale che gli utenti dicessero la loro. Poi si è cercato di mescolare i residenti. Ci eravamo accorti che i foyer migliori erano occupati da francesi, senza immigrati. Abbiamo obbligato a rispettare le norme che prevedono 60% di immigrati e 40% di Francesi. Poi abbiamo cercato di creare associazioni con azioni di formazione per i nuovi gestori per aiutare gli ospiti a formare associazioni. Le attrezzature collettive, i bar, che erano gestiti dal direttore sono state passate sotto la gestione di associazioni di residenti tramite convenzioni con le associazioni locali, di quartiere, per rompere questa sorta di extraterritorialità del foyer. L'altra preoccupazione era di consultare i *partenaires* locali, servizi di stato, prefettura, sindacati, sugli orientamenti di uso dei foyers. Considerando che gestivamo queste attrezzature, ma che sui territori sui quali eravamo installati non era di nostra competenza dire quali categorie di popolazione doveva accogliere o meno e l'obiettivo era di [...] fare in modo che i gestori Sonacotra gestissero i muri, amministrativamente, ma che il consiglio di gestione vedesse la presenza dei rappresentanti del comune, che avevano legittimità sul territorio in quanto eletti, dei professionisti dell'alloggio e per essere complementari agli altri strumenti esistenti e perché la politica di accoglienza sia definita. Era partito bene e i poteri pubblici vivevano l'esperienza come un'innovazione, sino al 1986: con il cambio di governo il direttore regionale è stato sbarcato, anch'io me ne sono dovuto andare. Avevamo cercato di affrontare il problema dei disoccupati. Avevamo mobilitato dei finanziamenti per dare a un organismo di studio e di formazione il compito di studiare i bisogni di formazione di questi disoccupati articolato con le realtà del mercato del lavoro con l'obiettivo di arrivare a un *appel d'offre publique*. A Saint Etienne ad esempio c'era un laboratorio di formazione: una parte degli *stagiaires* era presa tra gli ospiti dei foyers. Il discorso è stato interrotto nel 1986 perché si è detto che la finalità dell'impresa non erano queste. Con la nuova direzione avete visto che Sonacotra ha lanciato una campagna di informazione sui mass media, alle partite di calcio, una campagna pubblicitaria per cercare un nuovo mercato: studenti, quadri in trasferta... con conseguenze gravi perché dei *foyer* costruiti per gli immigrati sono stati usati per questa popolazione, perché questa non creava problemi. C'è stata una rottura di orientamenti sino a quando il direttore è stato sbarcato per un intervento della corte dei conti. I poteri pubblici hanno deciso di dissociare la funzione di direttore generale e di presidente. [...] All'epoca Mte era piuttosto in ritirata, invece si è evoluta molto e fa oggi un lavoro interessante sulla salute, l'inserimento, gli isolati, i marginali. Sonacotra era chiuso a tutto ciò». (Intervista Sonacotra)



A Torino vi è già almeno un caso di difficoltà a mantenere in vita un nuova struttura amministrativa specifica per gli immigrati, che pure funziona con risultati apprezzati: l'area IV dell'Ufficio provinciale del lavoro. La volontà di eliminare questa struttura specializzata da parte del Ministero del lavoro non sembra derivare da un'opzione a favore del trattamento di diritto comune, ma piuttosto al presunto superamento dell'emergenza.

[Torino] Nel 1987 il Ministero del lavoro avviò una riorganizzazione dei propri uffici periferici che trasformò gli uffici di collocamento in "sezioni circoscrizionali per l'impiego" e ribattezzò preesistenti strutture "aree funzionali" tra cui la IV, a cui compete di occuparsi *specificamente* di lavoratori stranieri. In quel momento il problema era considerato particolarmente urgente e importante per cui il ministero diede disposizione di fornire di personale questi uffici trasferendovi personale qualificato, in particolare per conoscenze linguistiche, e motivato. In particolare gli Uuppl dell'Emilia Romagna si attivarono costituendo uffici molto efficienti. Anche a Torino l'area IV fu dotata di adeguato personale. Inizialmente vi fu una forte pressione di utenti, soprattutto immigrati stranieri, alla ricerca di informazioni sulle pratiche per l'iscrizione alle liste di disoccupazione o per altre pratiche inerenti al lavoro. In molti casi però si rivolgevano all'ufficio rappresentanti di associazioni che poi trasmettevano le informazioni a chi si rivolgeva loro. Questo tipo di utenza è diminuito nel tempo, mentre è cresciuta la quantità di lavoro legata alle pratiche per l'assunzione di lavoratori dall'estero, specie se colf. Oggi l'Ufficio si deve occupare molto di pratiche per l'assunzione di stranieri con chiamata dall'estero e gli operatori lamentano che l'attività di controllo burocratico sta prendendo il sopravvento su quella di orientamento e di informazione attiva. Attualmente l'area IV sta attraversando un momento di crisi perché il Ministero prevede un'ennesima riorganizzazione che, ritenendo esaurito il momento dell'emergenza stranieri, considera il collocamento degli stranieri come una semplice variante del collocamento speciale (per esempio, quello per lo spettacolo). Quindi l'area IV verrebbe soppressa e inglobata nel collocamento speciale, perdendo autonomia e specificità. Questa previsione ha suscitato sconcerto tra gli operatori e si è persino pensato a forme di mobilitazione e di pressione. La quantità e la qualità di lavoro che grava sull'area IV non è poca cosa e gli operatori ritengono che un accorpamento con altre funzioni avrebbe effetti negativi sulla qualità delle prestazioni, né ritengono che in futuro possano diminuire i carichi di lavoro. La normativa sul lavoro stagionale in particolare, per essere attuata richiederà molto lavoro specifico. Gli operatori ipotizzano che al Ministero la proposta di soppressione dell'area IV sia stata valutata come un passo falso, perché al momento nulla di concreto si è fatto per realizzarla, anche se neppure si è dichiarata un'inversione di rotta. (Intervista Uplmo)

## Nodi, dilemmi, scelte

### *5.1. Perché e come aiutare gli immigrati*

Come e perché si devono aiutare gli immigrati? La domanda è tutt'altro che retorica. Essa non riguarda le politiche per l'immigrazione o la possibilità che gli immigrati siano oggetto di disposizioni di legge, di regolamenti, di procedure amministrative. Né essa coincide con l'acquisizione di diritti sociali, in quanto si pone anche prima e al di fuori di essi. La questione è come gli immigrati debbano essere oggetto di attività di sostegno nel loro percorso di vita, le quali vengano attuate almeno ponendosi il problema della loro specificità, fosse anche per negarla. Essa non è neppure una conseguenza diretta delle scelte tra politiche comuni e politiche specifiche, che affronteremo oltre, poiché qui partiamo dalla constatazione che di fatto, a Torino e a Lione, esistono organizzazioni che prestano assistenza agli immigrati sapendo che sono tali e avendo accettato sin dall'inizio del contatto o dell'attività specifica di occuparsi di loro. Si potrebbe dire che la scelta tra politiche comuni e politiche specifiche è, anche, una conseguenza delle opzioni e delle esperienze di queste organizzazioni.

La risposta potrebbe essere cercata direttamente tra quelle che si possono dare, a favore o contro, a tutta la questione dell'assistenza, pubblica o privata, come dono o come diritto, come carità o come *welfare state*, a qualsiasi tipo di popolazione in difficoltà. Da questo punto di vista si dovrebbe riesaminare la vasta letteratura in materia esistente in tutte le branche delle scienze umane. Nel caso degli immigrati la situazione è ulteriormente complicata dal fatto che essi provengono dall'esterno del sistema in cui si sono storicamente costituiti i diritti di cittadinanza – lo stato nazionale –. Inoltre essi hanno esigenze e caratteristiche personali non immediatamente assimilabili a quelle di altre popolazioni interne al sistema: quindi, rico-



noscere la necessità di aiutarli, anche in piena eguaglianza con i nazionali, non implica che si sappia anche come farlo. In questa sede cercheremo di mostrare solo come il problema si è posto alle organizzazioni delle due aree in esame e quali risposte sono state effettivamente date.

In generale, le risposte potrebbero richiamare l'obbligo assoluto, imperativo, di aiuto reciproco tra esseri umani. Sebbene esso sia un luogo centrale della religione cristiana, nella sua essenza è condivisibile e praticabile da chiunque, anche non credente. L'aiuto reciproco trova l'espressione più pura proprio nei confronti dello straniero, di colui con il quale non esiste alcun legame sociale al di fuori della comune appartenenza al genere umano: il Samaritano che soccorre lo sconosciuto lungo la strada ne è l'archetipo (Walzer, 1987: 43-44). Resta nondimeno il problema di tradurlo in pratica in situazioni che sono spesso ben lungi dall'esemplare semplicità della parabola evangelica. Come ha sostenuto Walzer, l'aiuto reciproco tra estranei incontra presto dei limiti strutturali: laddove la situazione di bisogno di una delle parti non è evidente o il tipo di assistenza richiesto presenta costi e rischi elevati il "buonsamaritanismo" come soluzione non funziona. In particolare le difficoltà sembrano sorgere quando l'impegno nell'aiuto esce dal singolo e puntuale momento del bisogno e diventa progetto di lungo periodo, richiede che si stabiliscano legami sociali duraturi e precisi. La mancanza di una struttura di cooperazione precedente non consente di sapere in anticipo la natura e la portata delle obbligazioni reciproche: si tratterà in effetti di costruire questa struttura. In tal caso, se i "Buoni samaritani" e i bisognosi sono molti, i primi possono ritenere opportuno non lasciare al caso l'incontro, ma associarsi tra di loro e organizzare l'intervento, per esempio fondando la Croce Rossa. D'altronde, "L'idea di giustizia distributiva presuppone un mondo delimitato in cui abbiano luogo delle distribuzioni" (Walzer, 1987: 41). Se i limiti del gruppo a cui si estende l'appartenenza sono gli stessi del genere umano, è evidente che a un livello immediatamente inferiore di operatività rinasce subito la necessità di costruire delle categorie appropriate e discriminanti. Nella stessa morale cristiana, se tutti sono fratelli e quindi su un piede di parità, è ben evidente che un'attuazione pratica del precetto richiede una qualche classificazione e distinzione: per donare i propri beni ai poveri, si dovrà avere un criterio minimo per stabilire chi sia povero. Se il problema si pone al singolo credente che deve compiere la sua scelta in solitudine, a maggior ragione esiste per organizzazioni, sia pur informali, che tendono a costruirsi dei confini, a seguire procedure, a dover gestire risorse e rispettare vincoli (Franzoni, 1993). Questi problemi emergono, più o meno chiaramente, in molte organizzazioni che si occupano di assistenza agli immigrati, sia sul versante del *riconoscimento del bisogno*, sia su quello dell'*interazione fra altruisti e biso-*

gnosi. Ma, ancora a monte, si pone il problema della *cooperazione stessa tra altruisti*, tra "Buoni Samaritani".

A Torino si è verificato un caso esemplare della tensione tra elemosina come atto individuale e opportunità di creare una cooperazione per evitare effetti sociali perversi di atti individuali ben intenzionati. L'elemosina ai poveri davanti alle chiese, per quanto già denunciata come inefficace e discutibile, si attuava solitamente con un gruppo limitato di questuanti in situazioni ormai ritualizzate e stabilizzate (sino al monopolio di fatto delle posizioni migliori). L'immigrazione ha sconvolto le regole, mescolando la questua con forme ambigue di vendita ambulante, accrescendo la quantità di questuanti, la loro intraprendenza e, talora, l'aggressività. In tale situazione si è riproposto l'irrisolto dilemma tra l'atto individuale del fedele che dona al questuante e l'opportunità di incanalare queste risorse in canali più efficaci, ma anche più rigidi e istituzionalizzati.

La difficoltà che incontra una concezione tradizionale della carità, intesa quasi come sinonimo di elemosina, in risposta ai problemi dell'assistenza per gli immigrati è documentata esemplarmente da una mozione del Consiglio pastorale diocesano e del Consiglio presbiteriale dell'Arcidiocesi di Torino, approvata dall'arcivescovo l'8 settembre 1992 e pubblicata, con altri testi complementari, in un fascicolo intitolato *Olio e vino. Considerazioni sull'elemosina cristiana*. Il documento prende avvio dalla pluriennale esperienza della Caritas e di altri organismi religiosi di intervento a favore degli immigrati che ha consentito, pur tra molte difficoltà, di creare una serie di iniziative di assistenza e di formazione per immigrati. A fronte di questo sforzo organizzativo, rimane una non trascurabile quantità di immigrati (circa 130-150 secondo il documento), in particolare marocchini e rom jugoslavi, e sempre più spesso minorenni, che si dedicano alla questua anche di fronte alle chiese. L'invito ai fedeli è di sostituire l'elemosina diretta ai questuanti con attività più adeguate: l'esercizio dell'elemosina cristiana in questi casi "consiste nell'avviare gli interessati ai centri preposti, collaborando con gli stessi nei modi più opportuni (ricerca del lavoro, della casa e condivisione del proprio denaro, dei valori della propria cultura...)" (p. 7). La giustificazione di questo invito è anzitutto religiosa: l'elemosina fatta "senza gioia", come pedaggio da pagare per liberarsi di una presenza importuna o come stanco rituale non è un atto di amore per il prossimo (come nel significato originale del termine carità, agàpe). Il testo indica tuttavia alcuni problemi più specifici, quale "il rischio di incentivare fenomeni di dipendenza e di sfruttamento" nonché l'esigenza di rispettare i luoghi sacri "da curare con senso di reciprocità" (p. 8). La proposta non va quindi nel senso di proibire l'elemosina individuale, ma nel proporre come forma più raccomandabile "quella che favorisce il sostegno e lo sviluppo di iniziative più preparate per rispondere adeguatamente alla 'mano tesa'" (p. 16).



Il documento ha suscitato molte polemiche, anche all'interno della chiesa locale, poiché è stato visto da alcuni come un tentativo di bloccare la solidarietà diretta tra credenti e immigrati per convogliarla nei canali istituzionali. Altri critici, favorevoli alla proposta in linea di principio, sottolineano piuttosto il rischio che essa venga accolta come una giustificazione del senso di fastidio o addirittura del rifiuto nei confronti degli immigrati. In effetti la stessa Caritas ha chiarito che il documento non va visto come uno strumento per mantenere l'ordine pubblico sui sagrati delle chiese.

Nel caso degli enti pubblici, una considerazione specifica che potrebbe spingere all'adozione di politiche per gli immigrati, al di là del semplice conformismo alle regole o all'esigenza di evitare conflitti aperti, è l'interpretazione dell'"armonia razziale" come bene pubblico, utilizzando la terminologia di Banton. Questo autore ha sviluppato un interessante parallelo fra le politiche ambientali e le politiche di armonia razziale (che nel nostro vocabolario corrispondono grosso modo a quelle per la convivenza multietnica). Una società in cui esiste un conflitto distruttivo tra minoranze e maggioranze, una società non armonica, crea costi non solo per le vittime della discriminazione, ma per l'intera società. L'interesse generale deve quindi essere promosso dalle politiche pubbliche nel senso di ridurre ed eliminare le tensioni: "L'interazione tra membri della maggioranza e della minoranza che danno luogo a una maggiore armonia razziale può essere vista come un gioco a somma positiva nel quale ciascuno guadagna" (Banton, 1985: 28). Al di là delle differenze terminologiche, l'interpretazione di Banton non è un cedimento al cinismo (queste politiche vanno attuate solo perché convengono); il nodo sta nel passaggio dal riconoscimento dell'interesse pubblico alla regolazione dei comportamenti individuali da cui può nascere il danno. Questa regolazione, nel caso delle politiche per gli immigrati come di quelle ambientali, non può derivare da un'opzione assoluta e definitiva, ma necessita di una lunga e paziente attività di contrattazione fra le parti: per questo diventa fondamentale capire se il gioco è a somma zero o può essere invece a somma positiva.

## *5.2. Il riconoscimento del bisogno*

L'assimilazione degli immigrati ai bisognosi autoctoni non è automatica, né esente da problemi, per entrambe le parti. Il riconoscimento del bisogno non pare a prima vista problematico. L'immigrato che non ha un posto per dormire nelle notti invernali o che si ammala e non può essere ricoverato all'ospedale appare in evidenti condizioni di bisogno e l'intervento a suo favore può scattare subito. In effetti i dormitori e l'assistenza sanitaria sono tra i primi servizi a cui hanno avuto accesso gli immigrati.

Ma alcuni problemi sorgono presto. Gli immigrati hanno sovente grandi difficoltà a ottenere alcuni beni fondamentali anche se dispongono di risorse sufficienti. Il caso tipico è quello dell'immigrato con un lavoro regolare e remunerativo che non riesce tuttavia a trovare casa o che, avendo casa e lavoro, non riesce a curare adeguatamente una malattia cronica, o, ancora, a farsi raggiungere dalla famiglia. La soluzione di questi casi si presenta facile in apparenza: in pratica questi svantaggi possono risultare quasi insuperabili sul lungo periodo e avere presto conseguenze esiziali sul complesso delle attività dell'immigrato.

Dal punto di vista degli immigrati spesso l'assimilazione della loro condizione a quella degli emarginati, anche se fatta con le migliori intenzioni, viene percepita come distorta o persino offensiva. Il rifiuto non riguarda il fatto di poter essere momentaneamente a contatto con marginali autoctoni, ad esempio nei centri di accoglienza, quanto l'assimilazione impropria con i drogati, i poveri, gli handicappati, in una categoria di svantaggiati che annulla le differenze e le specificità di ognuno e finisce per ridurre la condizione di immigrato a una sorta di patologia<sup>1</sup>.

Il riconoscimento del bisogno non è quindi un semplice problema di riuscire a vedere una condizione naturale nella quale si trova l'immigrato, ma è invece un processo complesso di costruzione sociale.

[Lione] Da una intervista emerge il problema dell'identificazione dei bisogni, strettamente intrecciato con quelli dell'eterogenesi dei fini e del rapporto pubblico-privato:

"D. Se, per ipotesi, il Crardda non esistesse, che cosa si farebbe per i rifugiati a Lione?

R. Credo che se, per ipotesi, si sopprimessero tutte le strutture esistenti, la domanda si riciclerebbe altrove, non necessariamente a Lione. Credo che si

---

<sup>1</sup> Questa percezione, e il disagio che essa crea tra gli immigrati, sono stati documentati in una precedente ricerca su Torino (Ires, 1991, cap. VII). Ivi proponemmo un criterio per distinguere la condizione di immigrato povero da quella di immigrato in condizioni di difficoltà specifiche e temporanee: "Se si considera la povertà come l'esito di un processo che porta al "progressivo venir meno dei riferimenti sociali che consentono a una persona di perseguire razionalmente degli scopi in una data situazione" (Negri, 1990, p. 32) si può forse concludere che la caduta nella condizione di povertà per gli immigrati può avvenire nel momento in cui entra in crisi il progetto migratorio. Basso reddito, lavori precari e saltuari, difficoltà di accesso all'assistenza sociale creano una situazione di particolare vulnerabilità per l'immigrato; un licenziamento, la perdita di un'occasione, un furto, una malattia, possono essere momenti critici più rischiosi per un immigrato, specie se isolato, che per un normale cittadino, ma la vera caduta nello stato di povertà si ha quando crolla il sostegno di un progetto che orientava, dava senso alla situazione. Allora, anche a parità di reddito e di condizioni di vita, possono innescarsi dinamiche che spingono nella totale marginalità un immigrato, mentre un altro resta in grado di finalizzare a degli scopi la sua azione" (Ires, 1991: 227 nota).



potrebbero eliminare una certa quantità di servizi e non accadrebbe nulla, forse solo qualche problema nell'immediato.

D. Questo sembra confermare che questi problemi non possono essere analizzati con il classico schema: bisogni di base-domanda-risposta delle istituzioni. R. È così. In più, non ci sono intermediari tra quelli che potremmo chiamare i bisogni di base e la prestazione di inserimento. Non si sa fare del molto limitato, del molto poco caro. Per esempio, le regole obbligano il richiedente asilo che arriva ad avere un indirizzo, e ovviamente loro non hanno indirizzo. Allora, i regolamenti propongono che temporaneamente si domicilino presso un'associazione. Ci sono delle associazioni a Lione che fanno questo, due in particolare, prestazione puramente tecnica, postale. Non abitano da loro, è solo una cassetta della posta. Ebbene, non lo vogliono più fare: non vogliono più farlo perché trovano anormale il farlo. Si dicono che, se lo stato vuole che la gente abbia un domicilio, glielo dia, se è un obbligo. Non vogliono più farlo, ma lo hanno fatto per dieci anni: allora perché lo hanno fatto per dieci anni? Perché non vogliono più farlo? Perché vorrebbero denaro per farlo. Io ho detto, ma se non volete più farlo, non fate lo più! Allora hanno esitato, perché hanno paura di perdere la clientela, perché essa alimenta... Non si può dubitare della loro utilità perché c'è un mucchio di gente che viene e va via con la posta. È l'elemento più visibile della loro attività. È assai frequente questo. Non si sa più identificare veramente la natura di un bisogno indispensabile. Se si sopprimesse la risposta, la gente troverebbe delle soluzioni da sola, anche se questo di certo complicherebbe il compito. Ma allo stesso tempo sopprimere la risposta è anche sopprimere la legittimità di un certo numero di istituzioni che se non producessero questa risposta non sarebbero per forza molto legittime. E poi dopo tutto è una buona legittimità produrre questa risposta, non è contestabile... Dunque il sistema è in un circolo vizioso e non si sa più bene qual è l'uovo e quale la gallina. Ma non dico questo in modo cinico, perché è un problema complicato. In fondo questo vuol dire una sola cosa: che c'è un certo perfezionamento nelle risposte da apportare a un certo numero di problemi che si pongono. In fondo si fa spesso una lettura negativa dicendo: non è ben fatto, è da dilettanti... ma non sono così sicuro che in fondo sia poi così male. Voglio dire, c'è una vera rete di prestazioni molto pratiche che esiste". (Intervista Crardda)

Il passo citato solleva anche il problema della qualità delle risposte ai bisogni. Non sempre i desideri di particolari categorie di immigrati coincidono con quelli di analoghe categorie di autoctoni. Né gli standard ideali in astratto rispondono a ciò che in pratica serve. Ad esempio, dall'esperienza pluriennale dell'Alpil di Lione risulta che l'immigrato isolato che ha bisogno di una casa non aspira necessariamente a un alloggio moderno in periferia o a una camera in foyer. Ancora una volta il problema è solo in parte culturale: un'attenta analisi dei vincoli economici e sociali, e degli stili di vita può

aiutare a precisare le necessità anche senza entrare in considerazioni antropologiche sulla concezione dell'habitat. "La domanda più o meno implicita che attraversa i desideri espressi conferma l'aspirazione all'intimità e la constatazione della stabilità nell'alloggio. [...] Un rubinetto con acqua corrente, il riscaldamento, una porta che si chiude, un alloggio sano (quest'ultima aspirazione è espressa in genere dai lavoratori anziani), questa è la formulazione tipica delle aspirazioni dei lavoratori immigrati isolati" (Alpil, 1986: 21).

A Torino si comincia a percepire che gli standard che ottimizzano la relazione costi-prestazioni non sono necessariamente gli stessi per autoctoni e immigrati (Intervista Volontariato Vincenziano). In questi casi si percorre il difficile cammino tra il rischio di fornire agli immigrati servizi di cattiva qualità ritenendo che essi non siano sensibili ad essa e quello di sciupare risorse per fornire servizi di tipo non adeguato alle esigenze. In generale comunque gli immigrati sono in grado di esprimere le loro preferenze, o comunque esse sono rilevabili nella pratica e nella ricerca empirica, come mostrano ad esempio le indagini dell'Alpil di Lione.

Anche quando si opera per la tutela dei diritti può accadere che venga raccolta un'ineludibile domanda diretta di servizi. È quanto accadde al Centro Terracini di Torino: il centro si proponeva sin dall'inizio di lasciar emergere dai cittadini le richieste di tutela dei diritti, senza individuare a priori dei temi che potevano non corrispondere alle reali esigenze di questi. Fu in parte una sorpresa trovarsi rapidamente di fronte alle richieste di immigrati stranieri che necessitavano non solo di tutela legale, ma anche di servizi di base. Questa pressione delle esigenze elementari e materiali su quelle più astratte del rispetto dei diritti ha tuttavia finito per costringere il Centro Terracini a riconsiderare sostanzialmente il senso della propria attività a favore degli immigrati.

[Torino] Sin dall'inizio dell'attività, al Centro Terracini arrivarono richieste di assistenza da parte di immigrati stranieri, anche per la posizione strategica della sede, nel mercato di Porta Palazzo. Tra i primi a presentarsi furono alcuni senegalesi venditori abusivi a cui i vigili urbani avevano sequestrato le merci. Nel dicembre del 1989 ci si occupò della comunità cinese che aveva dei problemi per regolarizzare le licenze di commercio rispetto ai permessi di soggiorno. Ma è stato con la sanatoria prevista dalla legge Martelli che è arrivato il grosso degli utenti stranieri. In quei mesi il Centro ha aiutato a definire le richieste di sanatoria e a presentare ricorsi e controdeduzioni all'Ufficio stranieri della questura. Già da allora operava nel Centro un immigrato arabo, che dava ad esso il vantaggio di avere uno dei pochissimi operatori, all'epoca, di madrelingua araba. Furono affrontati problemi quali il foglio di via non impugnabile, l'arresto per inosservanza del foglio di via che conduceva a criminalizzare molti stranieri e favorirne il reclutamento in car-



cere da parte della malavita locale. Fu curata la traduzione in italiano di documenti e furono fatte schede di appoggio alle domande di sanatoria, in genere accolte con esito favorevole dalla questura. Oltre cinquemila stranieri sono stati assistiti dal Centro in quel periodo. La sede del Centro divenne anche un luogo di aggregazione: nei mesi freddi molti immigrati restavano a chiacchiere al caldo in sala d'attesa. Nel 1992 il Centro stava ripensando l'organizzazione della propria attività: l'attività di sportello tendeva a dilagare troppo e ad assorbire energie, si pensava di tornare a un'attività meno assistenziale e più di proposta ed elaborazione di iniziative politiche. Si pensava in particolare di lavorare su due o tre temi di particolare rilievo su cui lanciare delle campagne, anziché disperdere energie su mille problemi diversi. (Intervista Centro Terracini)

### *5.3. Dialogo e interazione: stranieri di fronte a stranieri*

L'interazione fra operatori sociali e immigrati, in genere stranieri gli uni per gli altri, richiede che si costruiscano particolari strategie relazionali per realizzare una possibile cooperazione. Queste strategie naturalmente sono influenzate dalla struttura e dalla cultura dell'organizzazione, ma a loro volta retroagiscono su di esse. Un problema rilevante per le associazioni assistenziali è in particolare quello del progetto complessivo in cui inserire il singolo intervento. Probabilmente tutti gli operatori e i volontari sono d'accordo con il principio che è meglio insegnare a pescare che dare un pesce, ma non è sempre facile dire quando la persona in difficoltà sarà stata rifocillata a sufficienza per poter apprendere a pescare. Fuor di metafora, molti sforzi degli operatori assistenziali consistono proprio nel dosare e temperare gli interventi che fronteggiano le esigenze immediate con quelli che prefigurano delle soluzioni più durature.

Un tipico problema che devono affrontare e risolvere le organizzazioni assistenziali e che si colloca nello sforzo di costruire percorsi di uscita dalle condizioni di bisogno è quello di non creare figure di assistiti di professione. In termini teorici il problema è quello di distinguere tra bisogni, preferenze e preferenze costose (Granaglia, 1993: 14). Nel caso degli immigrati la distinzione è complicata dalla presunta mancanza di un quadro culturale comune che la faciliti. Il dilemma diventa pluridimensionale, aggruandosi la possibilità che certe preferenze non siano idiosincrasie personali, e quindi preferenze costose, ma caratteristiche della cultura e della società di origine e quindi possano essere oggetto, se non di rispetto assoluto, almeno di una maggiore negoziazione. Da un punto di vista teorico non vi è differenza qualitativa tra immigrati e autoctoni, ma per i primi i margini di incertezza sono molto maggiori. Nel caso, ad esempio, di un immigrato che "non si dà da fare" per cercare casa è un compito difficile e

delicato per gli operatori sociali stabilire se e quanto ciò sia effetto di carenza informativa (l'immigrato non sa cosa fare), di propensioni culturali o sociali pregresse (nel suo paese la casa è fornita dallo stato o non è ritenuta altrettanto importante che in Europa), della particolare situazione attuale dell'immigrato (che può essere scoraggiato, deluso, o avere dei problemi che non vuol rivelare) o, infine, se si tratti di una personale propensione all'inazione. Non che, in quest'ultimo caso, egli sia automaticamente lasciato a se stesso, ma è evidente che il tipo di relazione che si instaura con l'operatore varia a seconda della diagnosi che questi fa. All'immigrato si pone il problema speculare di capire se la difficoltà a ottenere una casa sia frutto dell'inefficienza dell'operatore sociale, di un atto di discriminazione o di oggettive difficoltà.

Una parte dei problemi delle organizzazioni assistenziali con gli immigrati sono attribuiti a una sorta di opportunismo di questi ultimi, che tenderebbero ad approfittare oltre misura delle risorse messe a loro disposizione in un'ottica di gratificazione immediata e a discapito di strategie più convenienti sul lungo periodo. Il problema è avvertito soprattutto a Torino. Non si può certo dire che esso sia centrale, ma indubbiamente una parte delle vicende quotidiane degli operatori delle organizzazioni assistenziali ruota intorno ai tentativi di interpretare e ordinare le richieste di aiuto, distinguendo chi si trova in situazioni drammatiche da chi può cavarsela da solo e da chi infine tenta semplicemente la fortuna. Come si è già osservato, questo problema non si riduce a una questione di rapporti personali tra singoli immigrati e operatori sociali, ma è parte di un più ampio rapporto strategico tra società di arrivo e immigrati, che punta in ultima istanza a inserire i nuovi arrivati minimizzando i contrasti. Ovviamente il problema ruota intorno alla scarsità delle risorse, che non permette di dare a tutti indiscriminatamente. Tra le risorse scarse, messe a repentaglio dagli opportunisti, vi è anche la fiducia nei confronti dell'organizzazione assistenziale da parte di altre organizzazioni o di privati. Riuscire a trovare un datore di lavoro che assuma stranieri o un proprietario che affitti alloggi a persone di colore è un compito arduo e richiede in genere che si stabilisca un rapporto di fiducia tra questo e l'organizzazione. Raccomandare un immigrato che si rivela inaffidabile (che abbandona presto il lavoro o non paga l'affitto, ad esempio) non preclude solo per qualche tempo a un altro l'accesso a questa risorsa, ma rischia di renderla definitivamente indisponibile agli immigrati bruciando il rapporto di fiducia, almeno con quella specifica organizzazione. Questo rischio costringe a essere molto severi nella valutazione delle intenzioni e delle potenzialità dei richiedenti.

Una componente di questo comportamento è la tendenza a rivolgere le stesse richieste a diverse organizzazioni assistenziali. Ovviamente questa tat-



tica aumenta le possibilità di ottenere qualcosa senza generare costi e svantaggi particolari per l'immigrato. Negli operatori può però alimentare il timore di fornire servizi a persone che li hanno già ottenuti altrove, specie in assenza di coordinamento tra le associazioni. Questo rischio in realtà decresce con l'aumento della comunicazione tra organizzazioni assistenziali, specie per risorse rare come la casa e comunque non risulta così diffuso e radicato. A Lione uno studio dell'Alpil sulle iscrizioni alle graduatorie per gli alloggi Hlm ha rilevato un numero contenuto di doppie iscrizioni.

Occorre essere chiari sul fatto che il problema dell'opportunismo riguarda tanto gli stranieri quanto gli indigeni. Non si tratta di ipotizzare una maggiore propensione all'opportunismo degli stranieri come tali rispetto agli indigeni. Il problema è strutturale. Trasportato in un contesto poco conosciuto, in cui non è affatto ovvio ciò a cui si ha diritto, ciò che si può acquisire e cosa è invece donato, l'immigrato può avere una reale necessità di capire le distinzioni per prove ed errori. Indubbiamente le differenze tra i sistemi di allocazione delle risorse delle diverse società hanno il loro peso, così come l'abbondanza di prodotti e di risorse può creare illusioni sulla loro disponibilità. In più la socializzazione al consumo che risulterebbe ormai diffusa tra molti immigrati prima ancora della partenza può spingere a ostentare subito alcuni beni simbolici.

In Italia è stato esemplare il caso degli immigrati dall'Albania. Anche se una parte notevole di essi sembra essersi inserita in modo soddisfacente, molti operatori sociali hanno segnalato di aver avuto problemi con gli albanesi per la loro tendenza ad attendersi ogni risorsa, casa, lavoro, sanità, dallo stato, e, in più, da uno stato ben più ricco del loro. Non abbiamo elementi per valutare quanto questi problemi siano stati diffusi e se la causa indicata correntemente sia vera: conta che su questo nodo si è costruito in parte il non sempre facile rapporto con gli immigrati albanesi.

Si deve comunque considerare che nella generalità dei casi gli immigrati sono persone intraprendenti e autonome, come mostra il fatto stesso di aver scelto di emigrare, ed è quindi tutt'altro che improbabile che acquisiscano una certa propensione all'assistenzialismo solo nel paese di immigrazione: "Perché un immigrato abbia una 'mentalità' ed un comportamento da assistito della società di immigrazione è evidentemente necessaria una certa socializzazione in un ambiente che lo ha 'educato' a ciò" (Palidda, 1993: 206). In effetti gli studi disponibili smentiscono l'immagine degli immigrati come approfittatori dei nostri sistemi di sicurezza sociale agitata dagli xenofobi (Simon, 1989; Taguieff, 1992: I, 154-164).

Dal punto di vista delle organizzazioni assistenziali, la maggior dotazione di risorse personali degli immigrati (in termini di intraprendenza, mobilità, informazione) e la forte differenza nella capacità di accettare standard

qualitativi bassi li rende dei concorrenti molto forti per i marginali locali e al tempo stesso mette in crisi i sistemi di analisi e orientamento della domanda usuali. Nel primo caso risulta necessario contenere l'accesso degli immigrati ai servizi per evitare che il loro massiccio afflusso sottragga spazi indispensabili ad altri, per esempio i senza tetto ospitati nei dormitori comunali. Nel secondo caso, entra in crisi l'assunto implicito di molti servizi assistenziali di un certo ordinamento delle preferenze, valido per gli indigeni, ma non per gli immigrati. Non si tratta di ritenere che una sistemazione appena dignitosa per un europeo risulti comunque eccellente per un immigrato dal terzo mondo: piuttosto la particolarità dell'esperienza migratoria nelle sue fasi iniziali fa sì che diventi accettabile, in quanto percepito come provvisorio, non coinvolgente, privo di riferimenti sociali, anche ciò che sarebbe rifiutato nel paese di origine.

In genere gli operatori sociali dei centri di assistenza hanno notato che *i rapporti che si possono proiettare nel tempo diventano subito più prevedibili e affidabili*. Quando gli immigrati sanno di potere e di dovere contare per un periodo abbastanza lungo sui rapporti con un centro di assistenza, un operatore sociale, un servizio, vi è un'immediata riduzione dell'opportunismo. Anche in questo caso si conferma quindi che le strategie cooperative sono favorite dalla loro ripetizione e durata nel tempo (Axelrod, 1985). Questa considerazione dovrebbe spingere a un ripensamento di tutte quelle misure che tendono invece a rendere incerta e di breve durata l'interazione con gli immigrati, come i permessi di soggiorno di pochi mesi. L'opportunismo si combatte con la stabilità, non con la minaccia di espulsione che, al contrario, lo incoraggia. La carta di soggiorno decennale in Francia è nata anche da considerazioni di questo tipo.

[Torino] Gli interventi di prima accoglienza previsti dalla legge 39/1990, art. 11, e le relative norme regolamentari emanate con Decreto del ministero del tesoro 26 luglio 1990, n. 244, sono limitati nel tempo, proprio per la loro natura di soluzioni iniziali e transitorie<sup>2</sup>. In genere le strutture pubbliche o convenzionate con gli enti pubblici si impegnano a fornire i posti letto per pochi mesi. Le ragioni di questa scelta sono di evitare che gli ospiti primi arrivati si stabilizzino nelle strutture di assistenza, sottraggano i posti ai nuovi arrivati e non abbiano alcuno stimolo a cercare soluzioni autonome. In genere è prevista una quota a carico degli ospiti che, oltre a coprire una piccola parte dei costi, li corresponsabilizza. Questa quota può aumentare con

<sup>2</sup> L'art. 1 del decreto recita: "Per centri di prima accoglienza si intendono strutture che provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari dei soggetti di cui all'art.2 [stranieri immigrati, esuli e loro familiari in regola con le norme di soggiorno], per il tempo strettamente necessario al reperimento di un'autonoma sistemazione e comunque non oltre 60 giorni".



il trascorrere del tempo, sia per segnalare che si sta esaurendo il periodo di permanenza nei centri, sia per aumentare l'interesse economico a trovare altre sistemazioni. Il meccanismo tuttavia si è subito inceppato per la difficoltà a trovare alloggi decenti per immigrati sul mercato libero. Spesso gli ospiti di un centro non hanno altra scelta, allo scadere del periodo di permanenza, che andare in un dormitorio privato, farsi ospitare da amici o dormire all'addiaccio per poi ricominciare la trafila. Nel dicembre del 1991 si ebbe una polemica assai aspra tra gli ospiti di un centro di accoglienza del Comune di Torino, la cooperativa che gestiva il centro e il comune stesso perché i primi non volevano lasciare la struttura allo scadere del periodo di sei mesi loro concesso. La trattativa fu particolarmente difficile perché da un lato si rivendicava il diritto a un tetto, dall'altra si metteva avanti la necessità di non far diventare stabili sistemazioni provvisorie e di non lasciare per strada coloro che nel frattempo avrebbero dovuto subentrare nei posti letto. Il diritto alla casa previsto dalla legge per gli uni si concretava nella possibilità di restare dove erano, mentre per gli altri, gli amministratori, restava un diritto relativo (si ha diritto alla casa, se ce ne sono a disposizione) e non immediato (trovare alloggi pubblici liberi e abitabili richiede tempo).

L'assistenza agli immigrati si configura quindi come un complesso lavoro per costruire una strategia di comunicazione di cooperazione adeguata per ogni utente. Occorre incoraggiare, guidare, fornire le risorse giuste al momento giusto, non creare aspettative destinate a essere deluse, aiutare a distinguere i diritti e attivare solidarietà e cooperazione anche tra gli immigrati. In generale gli operatori dell'assistenza ritengono di dover dare un notevole credito di fiducia a chi si rivolge a loro, per cui il rifiuto di aiutare ancora chi non sembra più avere altra speranza che il rimpatrio o chi "fa il furbo" giunge generalmente come ultima opzione. In altri servizi invece la tendenza a sanzionare subito chi è sospetto di opportunismo è molto più immediata. La distinzione delle parti è sovente riconosciuta ed esplicitata: chi opera nell'assistenza sociale ritiene non solo opportuno, ma intrinseco al compito affidatogli il fatto di concedere fiducia e di respingere il sospetto. Al contrario altri operatori, non solo e unicamente negli uffici di polizia, subiscono la cultura organizzativa del loro servizio che li spinge a diffidare e a controllare sistematicamente. Va detto chiaramente che l'interesse di questo contrasto sta nel fatto che non siamo di fronte a diversi atteggiamenti personali, ma a un gioco delle parti nell'organizzazione sociale, che procede e si regola attraverso una delicata alternanza di concessione e di ritiro di fiducia, in un meccanismo dovuto a poteri che cercano di equilibrarsi, non sempre riuscendoci.

Gli operatori sociali segnalano spesso la tendenza da parte degli immigrati a presentare tutti i loro problemi e le loro esigenze a chi dovrebbe invece affrontare un solo specifico aspetto. Di fronte a una minima disponibi-

lità all'ascolto, una visita medica o l'espletamento di una pratica burocratica diventano occasione per presentare l'insieme di problemi che in quel momento l'immigrato deve fronteggiare. Le dinamiche che si innescano in tali casi sono complesse. In genere, se c'è un'evidente indisponibilità dell'operatore a prestare attenzione, il dialogo si interrompe subito, magari con risentimento reciproco. In altri casi l'operatore si trova coinvolto, anche emotivamente, dai problemi dell'immigrato: egli si rende conto della parzialità dell'intervento e del rischio di proporre solo un palliativo (ad esempio curando le malattie di una persona costretta a vivere abitualmente in condizioni non igieniche). Ma spesso le soluzioni di fondo esulano dalle sue competenze e dalle sue possibilità di intervento. Non di rado si tenta allora di attivare canali informali per cercare di risolvere qualche situazione, ma sovente le possibilità di successo sono minime. La tensione può essere parzialmente allentata nelle situazioni in cui è evidente da entrambe le parti la ricerca di soluzioni meno immediate e i problemi possono essere spostati su un piano più astratto e generale. La scuola e i centri culturali in particolare possono consentire questo passaggio dal caso individuale all'analisi generale della situazione.

Più frequente, soprattutto con il diffondersi delle informazioni sulle specializzazioni delle diverse organizzazioni, è la scelta di rinviare ad altri il "caso". La conseguenza negativa è che si ricade in una compartimentazione dei problemi e, soprattutto, che si accresce nell'immigrato il senso di frustrazione derivante dal venir rinvii da un ufficio all'altro con risultati scarsi o nulli.

Un'altra scelta, che per forza di cose deve essere di tutta un'organizzazione, è allora quella di accettare di non specializzarsi, ma di poter fornire qualche risposta a tutti i problemi. In questo caso la tensione insorge con l'esigenza di professionalità e di competenza specifica a fronte di difficoltà crescenti nel trovare soluzioni di facile e immediata praticabilità. Tra le ulteriori soluzioni praticabili, vi è quella di concentrarsi su un numero limitato di casi, ma affrontandoli nella loro globalità. Solo in qualche caso una sovvenzione in denaro, limitata nel tempo e mirata negli scopi, può essere uno strumento per dare all'immigrato in difficoltà uno strumento generalizzato per risolvere i suoi problemi.

[Torino] Gli interventi del Volontariato Vincenziano cercano di farsi carico di tutte le esigenze degli stranieri accolti, evitando l'operazione, ritenuta diseducativa e umiliante, di inviarli a centri di intervento specializzati di volta in volta (qui la casa, là il cibo, altrove l'assistenza sanitaria...). Si ritiene inoltre che queste trafilie facciano crescere l'idea che ci siano sempre risorse ottenibili gratis. Si preferisce piuttosto, in certi casi, dare un minimo vitale agli



assistiti, cercando di farne uno strumento educativo, nel senso di abituare al rapporto risorse monetarie-risorse materiali ottenibili. Si preferisce inoltre far fare del lavoro, anche non essenziale (pulizia dei locali del Volontariato stesso, ecc.) pur di non lasciare nell'ozio chi riceve un sussidio. In genere si cerca di dare ospitalità nei locali del Volontariato solo per il tempo necessario a una sistemazione definitiva, non oltre tre mesi in linea di massima, anche se in caso di necessità i tempi si allungano. Si preferisce fare un numero limitato di interventi, ma mirati e molto seguiti, conseguendo così un alto numero di successi. Si sono avute in effetti difficoltà con alcuni profughi di paesi dell'Est europeo, attribuite al fatto che costoro sono giunti solo per fare soldi e hanno quindi un atteggiamento molto opportunistico. (Intervista Volontariato Vincenziano)

Non va sottovalutato, come elemento a favore, l'interesse umano e intellettuale intrinseco nel rapporto con gli immigrati, quando è possibile un dialogo non pressato dall'urgenza del bisogno o irrigidito dalle procedure burocratiche. Gli immigrati non solo provengono da paesi profondamente diversi dai nostri, ma spesso hanno avuto esperienze ricche e inusuali, e sono disponibili a parlarne: tutto ciò può alimentare un rapporto che, se talora parte da una certa curiosità per l'esotico, può evolvere in una reciproca conoscenza e amicizia. Non è infrequente il caso di operatori, inizialmente scettici o indifferenti, che affermano di aver "aperto gli occhi" sulla realtà delle migrazioni internazionali e delle condizioni di vita degli immigrati grazie al dialogo con questi ultimi.

Gli operatori (volontari, dipendenti pubblici, religiosi che si trovano a diretto contatto nei centri di accoglienza e di intervento specializzato con gli immigrati) hanno quindi un compito difficile e delicato: allo stesso tempo sono tecnici dell'azione sociale, impiegati di una burocrazia, educatori, guide, orientatori, amici, giudici. Essi si trovano in un contesto poco normato e poco strutturato a dover scegliere ogni giorno a chi attribuire risorse scarse, a chi concede ancora credito, a chi infine consigliare e dare i mezzi per il rimpatrio. Ancora una volta non si tratta di una situazione specifica dei soli interventi per gli immigrati, ma in essi la tensione insita in questo ruolo è particolarmente evidente.

Emerge qui un paradosso. Il volontario, l'operatore, colui che ha scelto o accettato di affrontare i problemi degli altri investendo in questo compito una parte molto importante della propria identità, della propria affettività, cerca anche di ottenere i migliori risultati pratici. Questo porta a essere, come singoli e come organizzazioni, molto professionali, molto competenti e attenti nell'operare. Si può arrivare a rifiutare di assistere persone che non potrebbero essere seguite adeguatamente. Contrariamente a immagini ste-

reotipate, chi fa assistenza non ha quasi mai atteggiamenti banalmente compassionevoli: il rapporto con chi si aiuta è sobrio, persino severo e, quando occorre, duro. Chi non opera in tal modo soccombe facilmente di fronte alle miserie del mondo<sup>3</sup>.

Ma l'efficacia pratica si scontra anche contro l'inesauribilità del compito. Risolto un caso, se ne presenta un altro. Molte situazioni appaiono di fatto irresolubili. "È facile fare il pastore. Parlate dell'amore di Dio e tutti vi stanno ad ascoltare. Ma dire a una persona disperata che non si può fare nulla per aiutarla è ben più difficile" (Intervista Cimade). Nel caso dell'immigrazione è poi ben evidente la folla immensa che sta dietro ai pochi immigrati qui presenti. Allora le strade degli operatori si possono dividere.

Alcuni decidono che il problema va curato alle radici, non nei suoi sintomi e scelgono quindi la via dell'impegno politico più radicale, della lotta contro le presunte cause dell'ingiustizia sociale in luogo della cura dei mali da essa causati. Oggi questa decisione è meno frequente che in passato, ma resta una possibilità aperta, almeno come ipotesi di fondo (Banton, 1985). Queste scelte hanno anche conseguenze di tipo organizzativo, sulle priorità e le logiche di intervento: non restano quindi confinate al piano ideologico, come mostra il caso della Cimade.

[Lione] "Il pensiero protestante che era all'origine della Cimade è stato una corrente teologica francese, assai feconda tra le due guerre, legata alla teologia di Karl Barth, che elaborò delle tesi dogmatiche importanti e che in fondo era, in termini teologici protestanti, la volontà di conciliare le due grandi correnti di pensiero protestante del XIX secolo. Da un lato la teologia di tipo tedesco dell'*Aufklärung* e dello studio dei testi biblici con mezzi scientifici e che diede in termini teologici quello che in Francia è stato chiamato il liberalismo. In pratica si era eliminato il mito, il miracolo, quasi persino la resurrezione di Cristo. Di fronte c'era una teologia pietista, fondamentalista, che rifiutava ogni interpretazione fuori testo, integrista. Karl Barth rimette in vigore le teologie fondate sulla parola di Dio e dell'uomo e riconcilia liberalismo e pietismo e ciò porta tra le due guerre a una teologia che ricostituisce una certa obbiettivizzazione di Dio, ma nella misura in cui è l'uomo che apre in termini sociali di impegno politico, di presenza nel mondo... riconcilia i due assi. In Francia è stato assai fecondo perché ha formato molti giovani teologi dell'epoca, una teologia ancorata in una fede assoluta, ma al contempo realista e pragmatica, impegnata. Uno dei punti di avvio di que-

---

<sup>3</sup> Questo non significa che gli aspetti emotivi non abbiano una notevole rilevanza o, quanto meno, non siano presenti con una certa frequenza nei rapporti con gli stranieri. Più di un operatore ha evocato il forte coinvolgimento emotivo, la commozione o l'angoscia che possono sorgere di fronte alla situazione di alcuni immigrati.



sto impegno è stata la dichiarazione di Barth stesso che firmò, con altri teologi tedeschi un argomento teologico che denunciava l'ideologia nazista come contraria al vangelo e alla rivelazione. La Cimade è stata fondata da gente che veniva da questa corrente teologica e credo che questo spieghi il suo impegno e il suo radicamento nella popolazione protestante. I protestanti sono l'1% dei francesi: è nulla, una minoranza, ma sono assai attivi. Alla fine degli anni '40 a partire da questa teologia il protestantesimo di questa tendenza ha rapidamente preso parte per la decolonizzazione, per l'indipendenza dei popoli coloniali. La Cimade ha preso posizione per l'indipendenza dell'Algeria, e questo ha posto dei problemi, nella chiesa e nella società. Abbiamo combattuto per il diritto dei popoli accanto ai diritti dell'uomo. [...] Nel '68 c'è stata una svolta importante, senza dimenticare che teologicamente e socialmente la Francia è stata in questi anni lavorata in modo importante dalla modernità, *les trente glorieuses*, lo sviluppo che attirava immigrati. Poi il concilio Vaticano II: nella Francia cattolica il Vaticano II è stato un colpo di fulmine. Nella teologia protestante c'è l'influsso della teologia psicologizzante, per così dire, con la teologia della morte di Dio. Dio è morto in Cristo... libri così, l'ipertrofia dell'impegno esistenziale, etico filosofico... con maoismo, Che Guevara, estrema sinistra... Un periodo di euforia: tutto pareva possibile in ogni campo. Il '68 viene ad attivare e simbolizzare questa volontà. Per la Cimade questo ha avuto come effetto una maggiore critica della lentezza ecclesiastica protestante a impegnarsi per la liberazione dei popoli e una Cimade che entra nel "gauchisme" mettendo la radicalità dell'impegno in un quadro sempre più lontano da una certa teologia in un profilo ideologico caratterizzato dall'idea di un uomo naturalmente buono che, nel momento in cui è liberato dalle costrizioni politiche malvagie, va a finire in una situazione paradisiaca. Ciò ha avuto due effetti sul lavoro Cimade: all'interno di strutturazione della Cimade come impresa, di istituzionalizzazione. [...] All'esterno la Cimade è uscita da una visione essenzialmente sociale e caritatevole, che ha aiutato a cogliere una svolta importante, la crisi economica del 1973. L'idea era che non si trattava più di portare coperte, alfabetizzare, organizzare... perché già c'erano altre associazioni, i servizi sociali si erano sviluppati con il benessere. Ma occorreva invece entrare alla difesa dei diritti in senso giuridico." (Intervista Cimade)

Una seconda possibilità, frequente negli enti pubblici, ma non solo in essi, è quella di ridurre l'ansia e il carico emotivo insito nell'attività di aiuto costruendo delle prassi, delle routines. La conformità alla procedura e il rispetto delle regole diventano allora garanzia di aver assolto il proprio compito e di aver dato a ciascuno il suo. Questo processo è ovviamente tipico e generale di tutte le organizzazioni burocratiche. Esso è tuttavia importante ed evidente nel caso degli interventi per gli immigrati proprio perché essi sono spesso una novità che sconvolge prassi e procedure consolidate. La rapidità con cui si ritorna a una situazione regolamentata e la scelta tra ade-

guare le procedure alla novità o forzare questa nelle procedure preesistenti sono altamente significative per comprendere le logiche del trattamento degli immigrati.

Vi è una terza possibilità. L'obiettivo ultimo di chi vuole praticare l'amore per il prossimo non è quello di salvare dei corpi, ma delle anime, e anzi tutto la propria, per quanto si possa accentuare l'importanza della partecipazione a un percorso collettivo, guidato e indirizzato dalla chiesa. È stato sostenuto che il rapporto tra coloro che ispirano l'intervento a favore degli emarginati a principi religiosi e gli emarginati stessi ha carattere penitenziale e non caritatevole; ne deriva che "l'intervento che direi 'religioso' nei confronti dell'emarginato non è dettato da un bisogno di cura, vorrei dire di intervento salvifico quanto da un riconoscimento capace di trasformare l'oggetto di derisione o di emarginazione in un oggetto di amore e di letizia. Esso costituisce l'occasione di una metanoia alla quale partecipa, viene fatto partecipare" (Ranchetti, 1993: 3).

L'impegno a favore degli altri diventa quindi anzitutto testimonianza e necessità di valore assoluto. L'efficacia materiale dell'intervento diventa solo una componente secondaria dello sforzo, non il metro fondamentale per misurarne la validità né lo scopo ultimo: il regno della giustizia non è di questo mondo. Si potrebbe forse dire, riecheggiando Max Weber, che l'efficacia pratica dell'attività è solo una conferma, un segno di una grazia che si origina altrove. Essa potrà portare conforto e conversione anche agli assistiti, ma come risultato di un loro percorso personale, non come effetto materiale dell'intervento. L'obiettivo finale resta quello di cercare la salvezza spirituale individuale.

[Torino] "Per affrontare con risultati un po' positivi questi problemi, non basta un volontariato fatto solo di tanta buona volontà, ma incompetente. Ci siamo preparati e formati. Sia i membri del Sermig che gli amici volontari che partecipano alla vita del Centro Come Noi, trasmettono uno stesso spirito ideale, quello del Sermig, vivendo una spiritualità dell'accoglienza e considerando la loro presenza non tanto e non solo un servizio, ma un momento di vita per operare in vista di una società futura, cercando di far trascinare dal loro comportamento il senso della solidarietà, l'importanza della tolleranza, l'esigenza della reciprocità" (Olivero 1992: 5). Gli interventi cercano di mettere su un piano di assoluta parità l'assistito per qualità dei servizi e degli aiuti offerti. Non si ritiene di dover aiutare solo con gesti di simpatia e di "bontà", ma con interventi precisi (moltissimi casi vengono rifiutati quando non vi è possibilità di assistenza adeguata), che mirano al recupero e che possono essere anche severi ed esigenti in vista di tale obiettivo. Tuttavia l'obiettivo centrale dell'attività del Sermig non è l'assistenza o l'aiuto al terzo mondo, ma il dare un ideale all'uomo di oggi, nell'ispirazione cattolica. (Intervista Sermig)



#### 5.4. *Reciprocità: assistenza a persone di fedi diverse*

Un concetto che si è già visto emergere nel documento dell'Arcidiocesi torinese è quello della *reciprocità* con gli immigrati, laddove si invitava al rispetto dei luoghi sacri da parte di questuanti e fedeli ("Olio e vino", p. 8). Anche il Sermig introduce nelle sue riflessioni questo tema: "Scoprimmo allora che questi amici musulmani si trovano in difficoltà a dialogare perché da una parte ci considerano degli 'infedeli', dall'altra non sono abituati a confrontarsi nell'ambito di un pluralismo e a vivere in un pluralismo culturale, ideologico, religioso, politico, sociale. Ammettono essi stessi che trovano difficoltà a gestire la libertà di cui per la prima volta vengono a disporre e rischiano di confondere la libertà con il diritto di fare quello che si vuole". Da questa analisi deriva l'esigenza di un volontariato che affronti il suo compito con alta competenza e preparazione specifica, come si è visto sopra, ma deriva anche "l'esigenza della reciprocità". Anche nell'intervista a noi concessa è stato ribadito che la posizione del Sermig è che con gli extracomunitari si debba operare in vista del futuro su una base di reciprocità. Il fondatore del gruppo sostiene che non si è capito che questa nuova immigrazione è qualitativamente diversa da quella tradizionale di popolazioni europee. Tra i musulmani vi è un rifiuto di integrarsi, una difficoltà ad accettare lo stesso dono fatto in spirito di fratellanza.

Il problema non sembra da ricollegare a una semplice aspettativa di riconoscenza, sebbene questa possa restare sottintesa, implicita, da entrambe le parti in rapporto. "In generale i servizi ricevuti gratuitamente vengono contraccambiati offrendo riconoscenza ai volontari [...] un rapporto apparentemente unilaterale come quello in esame è invece dotato di reciprocità, nel senso che il ricevente (il destinatario) agisce nei confronti del donatore (il volontario) in modo tale da 'restituirgli' in altra forma (la riconoscenza) ciò che ha ricevuto" (De Ambrogio in Ranci, 1991: 166). D'altronde vi è un'asimmetria strutturale di potere tra le parti: De Ambrogio parla di un'ambivalenza della solidarietà, inevitabile anche nei rapporti in cui il donatore cerca di rispettare al massimo e di trattare su un piano di parità il ricevente. Il destinatario può quindi cercare di difendersi dal potere che il donatore esercita su di lui accentuando proprio la logica strumentale del rapporto, puntando sui vantaggi materiali del rapporto e sminuendone gli aspetti affettivi e valoriali (De Ambrogio in Ranci, 1991: 169). Si può ritenere che questa strategia di difesa sia diffusa anche tra gli immigrati, a maggior ragione per la difficoltà a capire gli obiettivi di fondo e le logiche di azione delle associazioni che li aiutano e per la mancanza di quadri comuni di riferimento culturale e religioso. La stessa abbondanza di beni materiali nella nostra società può accentuare il ri-

schio di interpretare l'assistenza come una sorta di *potlatch*: il dono finisce allora per sottolineare la superiorità della società occidentale e l'abbondanza delle sue risorse.

Ma nell'attività concreta, quotidiana non pare che volontari esperti si attendano facilmente questo genere di reciprocità basato sulla gratitudine. La Caritas torinese, di fronte a qualche caso di particolare difficoltà nei rapporti con immigrati non cristiani, consiglia che "l'unica risposta dovrebbe essere un atteggiamento di rinnovata umiltà e mitezza cristiana per non compromettere un dialogo costruttivo sempre possibile a livello di vita"<sup>4</sup>. D'altra parte lo stesso pontefice Giovanni Paolo II nel 1990 invitava a riservare agli immigrati non cristiani un'accoglienza "così cordiale e disinteressata da indurre questi ospiti a riflettere sulla religione cristiana e sulla motivazione di tale esemplare carità"<sup>5</sup>. Davanti a questi casi, il problema è più specifico e potrebbe riguardare il rapporto tra religioni organizzate. Non a caso esso viene richiamato a proposito del rispetto dei luoghi sacri: sono note le forme di rispetto dovute alle moschee, e quindi pare probabilmente che vi sia un'asimmetria nei confronti delle chiese cristiane. Soprattutto può pesare il sospetto che la disponibilità al dialogo e alle concessioni da parte cristiana non trovino analoga disponibilità da parte islamica. "I rapporti di eguaglianza e di fraternità esigono la giusta reciprocità; i diritti che noi riconosciamo agli immigrati musulmani dovrebbero essere riconosciuti alle comunità cristiane nei loro paesi"<sup>6</sup>. Senza entrare nel merito di questioni di dialogo tra religioni, che esulano dai limiti di questo studio, si può ritenere che il problema della reciprocità così come viene avanzato da parte cattolica rinvii a questa dimensione più che a quella della riconoscenza o dei rapporti quotidiani e personali con gli immigrati.

### 5.5. Tra professionismo e volontariato

Il consolidamento della struttura formale delle organizzazioni assistenziali si accompagna spesso, ma non sempre, a una crescita della professionalizzazione del personale operante (Pasquinelli in Ranci, 1991: 51). La complessità tecnica degli interventi su situazioni e "casi" problematici richiede

<sup>4</sup> Coordinamento Caritas, "Famiglie musulmane immigrate", *Foglio informativo di collegamento*, n.5, 15.10.1992, p. 2.

<sup>5</sup> Cit. in: Giovanni Saldarini, "Responsabilità cristiana e recente immigrazione", discorso dell'arcivescovo di Torino agli operatori della Caritas diocesana, 5 febbraio 1991, opuscolo, p. 14.

<sup>6</sup> Ivi, p. 21. Sui rapporti tra la diocesi torinese e la *dabira* Murid di Torino si è soffermato Donald Carter (Ires, 1991: 127-128).



sempre più frequentemente competenze che non si acquisiscono con la sola esperienza e la dedizione personale, ma richiedono anche una formazione specifica e un impegno lavorativo a tempo pieno.

Rimangono per altro molte associazioni, o gruppi di persone all'interno di organizzazioni, che, senza negare i vantaggi della professionalità, mettono in evidenza l'importanza dell'impegno e della dedizione, delle qualità umane, dello spirito di servizio, nonché dell'esperienza come maturazione personale. Non si può dire che esista una vera contrapposizione o inconciliabilità tra le due tendenze, ma indubbiamente si trovano chiari segni della loro distinzione, basata su diverse culture organizzative e visioni globali dell'intervento sociale.

Il tema della professionalità si connette direttamente con quello dell'auto o eterodirezione degli interventi sugli immigrati, poiché coloro che si considerano professionisti, ossia dei tecnici, tendono a ritenere che gli interventi da loro diretti abbiano una qualità superiore a quelli lasciati ai dilettanti, anche se questi sono i diretti interessati. La questione non può essere liquidata facilmente, perché la tensione tra competenza tecnica e controllo democratico è largamente diffusa in tutta la nostra società, come risulta evidente anche nelle politiche ambientali o nell'urbanistica.

A Lione è stato più volte indicato il rischio che i professionisti espropriano gli interventi sociali alla popolazione, creando un senso di alienazione e di distacco nei confronti delle istituzioni. La raccomandazione ai professionisti in genere è quella di cercare di avere un ruolo di supporto e di orientamento e non sostitutivo delle associazioni di base. Per altro anche in queste ultime tende a riproporsi la stessa tensione, man mano che i volontari consolidano la loro azione e dedicano maggior tempo e impegno a essa. In particolare le associazioni di base, a Torino come a Lione, quando cominciano a venir finanziate dalle amministrazioni pubbliche per compiti specifici tendono a far crescere al loro interno un gruppo di operatori stabili che si professionalizzano. Il fatto che il finanziamento riguardi compiti specifici previsti dalle convenzioni tende a mettere in secondo piano le responsabilità più propriamente politiche dell'associazione a favore dell'aspetto gestionale. In questo modo le associazioni tendono a divenire organi di gestione di servizi: gli obiettivi iniziali sono messi in secondo piano (intervista Fonda). Tuttavia, anche le associazioni di immigrati, in particolare a Lione, si interrogano sulla loro reale competenza ad affrontare i difficili compiti che si sono prefisse e quindi non sempre vedono il sostegno pubblico come un rischio o un'intromissione.

D'altronde il livello di professionalizzazione specifica degli interventi per gli immigrati è minore in Francia, e a maggior ragione in Italia, rispetto alla Gran Bretagna, ove l'istituzionalizzazione di enti e di funzionari pubbli-

ci incaricati di condurre la lotta alla discriminazione etnico-razziale ha raggiunto dimensioni e rilevanza tale da far parlare, con accenti critici, di *race relations industry*: "I due paesi di distinguono quindi per una grande distanza nei livelli di 'professionalizzazione' dell'azione politica nei confronti delle minoranze immigrate. La Gran Bretagna offre in effetti numerosi posti a livello locale a dei 'professionisti' delle minoranze etniche e ha sviluppato di conseguenza degli iter di formazione universitaria. La Francia, al contrario, non offre posti specializzati e utilizza professionisti dell'azione sociale che possono essere incaricati del tale o del talaltro settore che riguarda le minoranze immigrate. La formazione del personale è ridotta ed avviene in funzione delle scelte politiche delle municipalità nel quadro della formazione continua" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 180).

[Lione] Il personale di Notre Dame des sans abris è composto in parte da operatori che prestano la loro opera da decenni e provengono da precedenti esperienze di volontariato, in parte da professionisti assunti recentemente con normali procedure. Un funzionario amministrativo illustra il percorso che lo ha portato nell'associazione:

"Ci sono molte persone religiose, praticanti che lavorano qui, ma non c'è legame diretto con la chiesa. Io lavoro qui da pochi mesi, ma quando mi hanno assunto non mi hanno chiesto se ero ebreo, cattolico o protestante. Hanno solo valutato i miei titoli, io vengo da un'esperienza di lavoro sociale. Prima lavoravo per [un'amministrazione pubblica] come responsabile dell'azione sociale. [...] Al principio della mia carriera lavoravo al Ministero della Giustizia, come operatore con giovani delinquenti. Quindi è la mia esperienza professionale con persone in grandissima difficoltà sociale che ha fatto sì che venissi assunto".

Nel corso dell'intervista il funzionario sottolinea più volte la crescente professionalizzazione degli interventi: "C'è una storia passata che faceva sì che noi fossimo un po' ripiegati su noi stessi... si era più sul versante della carità che su quello dell'accompagnamento sociale e ne stiamo uscendo con nuove assunzioni di operatori sociali più professionali. [...] Sono dei servizi nuovi che stanno cambiando la nostra cultura professionale. Il Fas deve fare attenzione a chi dà il denaro, più che una volta. Sono più esigenti. Noi siamo più esigenti sulle nostre pratiche, ma i poteri pubblici sono più esigenti sulle loro richieste. Dunque ci si trova su questo piano. C'è una contrattazione più professionale".

Un altro operatore, una donna che lavora da tempo nell'associazione, racconta del suo approdo all'associazione in termini assai diversi: "Prima lavoravo nel commercio. Poi, la faccenda del commercio non mi si addiceva. Lavorare per il denaro trovo che è asservente. Allora, venni qui, tramite la mia famiglia, per vedere come funzionava. Sono rimasta come volontaria nove anni: prestavo la mia opera il sabato, la domenica. Ciò mi ha dato molto, perché mi sono formata sul campo. Non avevo alcuna formazione sociale.



Mi sono appassionata, mi ha veramente aperto degli orizzonti. M. Rosset mi aveva chiesto di entrare nell'équipe e avevo rifiutato; poi... E poi bisogna dire che il Foyer de Notre Dame des sans abri ha un'anima. C'è qualcosa, anche in un amministrativo... c'è qualcos'altro. C'è una pasta umana a livello di colleghi anzitutto... e poi in questa popolazione e allora, ci si appassiona a questo lavoro che è assolutamente logorante perché ci si scontra di continuo con porte chiuse, con quelli che non vogliono andarsene, quelli che non vogliono venire... ma si lavora là in mezzo e ci si appassiona. Ecco il mio itinerario. Lavoro qui stabilmente da diciassette anni".

Ella non rifiuta il concetto di professionalità, ma lo collega assai più direttamente del suo collega alle qualità umane delle persone che entrano nell'associazione e soprattutto rifiuta l'idea di efficienza professionale come efficienza di tipo economicistico, mercantile: "[...] se volete avere i mezzi per fare un lavoro sociale bisogna che vi diate i mezzi per una buona gestione. Allora per fare una buona gestione si cade necessariamente in una caricatura di impresa, e non si può fare a meno di una struttura amministrativa completa, dell'esigenza di una buona tecnica, nell'impiantistica ad esempio. Si può fare del buon lavoro sociale solo se si ha una buona tecnica. È la difficoltà che si incontra, perché il tecnico è gravoso, soprattutto con una popolazione che sovente non sa servirsene bene. Questo ci costa molto, ma andiamo sempre verso una buona qualità di prodotto... ciò ci dà un aspetto di impresa. Ma io sarei confusa a pensare che si va verso un aspetto di impresa per quanto concerne l'accoglienza. No. Perché l'accoglienza è la priorità. Dobbiamo avere locali gradevoli, adatti per accogliere una popolazione che arriva qui a termine corsa. È il percorso del combattente. Noi dobbiamo mettere la nostra priorità nella qualità dei professionisti dell'accoglienza. Ci stiamo battendo per questo. In questo siamo fuori dall'impresa. Non andiamo certo a contare il tempo: se una famiglia deve stare un'ora e mezzo nell'ufficio la riceveremo per un'ora e mezzo. Questo è importante. È una competenza, ma non direi che sia una competenza di impresa. Ci sono delle relazioni umane, bisogna mettere la qualità sull'umano. Fuori impresa, se accogliamo delle famiglie a basso reddito, è del caritativo, se no non li alloggeremmo. Se abbiamo la possibilità di scelta nell'attribuzione di un alloggio, noi prenderemo sempre il dossier più fragile e la famiglia più povera. A meno che l'equilibrio del condominio non ci obblighi a prendere un altro tipo di famiglia. [...] Ma bisogna avere i mezzi per farlo, cioè una gestione eccellente. Bisogna conoscere le nostre priorità. I doni, a cosa sono destinati? a mantenere affitti che le famiglie possano pagare. Bisogna mantenere questo. Siamo il riparo dei senza tetto, no?" (Intervista Notre Dame des sans abri)

[Lione] "Se c'è un'iniziativa la possiamo anche sovvenzionare. [Ad esempio se c'è un'associazione di quartiere che fa dell'assistenza scolastica] mettiamo a disposizione dei locali, per ora solo questo. Se hanno un progetto preciso, puntuale, che necessiterebbe una spinta, finanziaria, è possibile sovvenzionarli, ma va studiato caso per caso. Cerchiamo di evitare di dare del-

le sovvenzioni di funzionamento, perché poi ci si riposa sul funzionamento, sulle sovvenzioni e non c'è più lo sforzo di mobilitare: si diventa un'istituzione. Questo lo evitiamo assolutamente. [...] Il problema è che se si mette una sovvenzione di funzionamento, se non è il minimo per comperare carta e lettere, se è un po' consistente che cosa faranno? Assumono un dipendente e poi si accorgono che i soldi non bastano e ce ne voglio ancora: a partire da lì si innesca un circolo vizioso e una volta che c'è una professionalizzazione l'aspetto militante scompare nel corso degli anni. Noi pensiamo invece che bisogna fare in modo che le associazioni siano veramente associazioni di militanti della comunità. [...] Notre Dame des sans abris è una vecchia associazione che si è presto istituzionalizzata e che si occupa di alloggio e allora non ha tendenza a assumere gente dei quartieri, ma dei professionisti. Il problema nelle associazioni di quartiere delle città se c'è professionalizzazione si constata anche la lotta tra i professionisti e la base, e allora si riproduce un modello degli operatori sociali che sono esterni, che non vivono necessariamente sul posto. Si vede bene la posta in gioco personale, delle persone che usano delle strategie personali di integrazione attraverso lo status... e la solidarietà con la popolazione diventa assai ambigua. L'ho visto molto bene: dei giovani che sono diventati educatori e nel momento in cui hanno avuto uno status riconosciuto sul posto, allora il taglio... sono delle strategie personali. Diventano dei professionisti che si comportano da professionisti". (Intervista Mairie de Saint Fons)

D'altra parte una professionalità fondata solo sull'esperienza personale, non sostenuta da un forte investimento politico sul servizio in cui viene acquisita crea figure di operatori esposte al rischio di divenire obsolete. In particolare questo tipo di professionalità appare difficilmente riconvertibile, priva com'è di una base di conoscenze astratte e generali, e invece legata a un contesto organizzativo dato. In Francia, sia per scelta politica di fondo, sia per le diverse caratteristiche dei nuovi immigrati, il servizio di prima accoglienza, che pure esiste, si trova in una posizione di relativa marginalità nel complesso delle organizzazioni che si occupano di immigrati. Il personale che vi opera non pare, per contro, in grado di promuovere una forte innovazione nel servizio che ne possa giustificare la continuità, ed esso pare quindi destinato allo smantellamento progressivo. La vicenda di questo Réseau national d'accueil può indurre a considerare con attenzione gli sviluppi futuri dei numerosi servizi di prima accoglienza che sono nel frattempo sorti in Italia da una simile formula di cooperazione pubblico-privato e che potrebbero un domani trovarsi in crisi.

[Lione] "C'è un servizio specifico che sta scomparendo e che si chiama Réseau National d'Accueil, nato nel 1974 e che doveva aiutare il Ssae che era ingombro di compiti burocratici. Quindi lo stato mise in opera questo Réseau, che consisteva in sostanza nel dare un'autorizzazione da parte dello



stato a delle associazioni locali che gestivano uffici di accoglienza. Ne abbiamo ancora uno in gestione nella regione. Questi uffici di accoglienza avevano come obiettivo di accogliere lo straniero sul piano amministrativo e di assisterlo e informarlo amministrativamente, non socialmente: le pratiche burocratiche della prima accoglienza. Oggi arrivano meno stranieri e questi uffici diventano, diciamo, inutili. Si è cercato di riconvertirli, ma maldestramente. Il personale non è riconvertibile. Questi uffici erano finanziati dal Fas. Non era solo il Ssae che gestiva questi uffici, c'erano molte associazioni locali. Noi ne abbiamo nove in Francia, uno in questa regione, ma cerco di aiutare gli operatori a riconvertirsi ad altri tipi di azione. Va anche detto che questi operatori dell'accoglienza sono stati assunti a livelli piuttosto bassi, non si richiedeva loro molto, si sono formati sul terreno, acquisendo un'ottima preparazione. Ma sono difficilmente trasferibili in un'altra amministrazione. E pure si dovrebbe trasferire il loro saper fare ad altri funzionari che sono dei burocrati e che non sanno affrontare i problemi. Ma così non può durare". (Intervista Ssae)

[Lione] Talora si arriva a fare l'insegnante nelle classi per stranieri francesi in modo casuale: "Ogni anno a settembre in due settimane si ricevono tutti gli insegnanti di nuova nomina in queste classi speciali per stranieri: cerchiamo di formarli allo scopo di insegnare il francese a stranieri. [Che sia una scelta volontaria o meno] varia molto a seconda delle Regioni e del tempo. Possono essere nominati senza averlo richiesto, e in un certo modo sono i più giovani o i meno dotati, che si troveranno in queste classi senza averlo chiesto. Oppure, ed è ciò che accade attualmente in genere nella regione lionese, ci sono più insegnanti che vogliono occupare questi posti che posti disponibili. Quindi gli insegnanti sono motivati a prendere queste classi. La motivazione è varia: può essere perché queste classi hanno meno alunni, perché si è meno sottomessi all'autorità del direttore, o per l'interesse di insegnare il francese come lingua straniera: in questo caso sono spesso insegnanti che sono stati all'estero e sono tornati. Può anche essere per certi insegnanti la sicurezza di avere una classe non troppo distante da Lione, perché le *classes d'initiation* sono soprattutto nella periferia lionese, mentre se sono nominati in classi ordinarie possono finire a ottanta chilometri in campagna. Dal punto di vista degli insegnanti nominati, la maggior parte non resta a lungo, c'è rotazione nel giro di quattro o cinque anni. Salvo alcuni pilastri che sono in *classes d'initiation* da quindici anni, ma molti fanno qualche anno. [...Nel caso di insegnanti di materie e di classi normali che hanno alcuni alunni stranieri in classe] L'insegnante può fare domanda di uno stage da noi offerto in catalogo. Se è una scuola, in cui alcuni insegnanti si rendono conto di essere in difficoltà, possono telefonarci e chiederci qualche corso di formazione o un appoggio pedagogico specifico. Ma quello che accade in realtà è che la maggioranza degli insegnanti che sono nominati in queste scuole in cui ci sono molti stranieri, in genere in periferia, in genere sono

anche scuole con molti alunni in difficoltà, ricevono la nomina all'inizio della carriera, quando hanno pochi punti. Quando diventano più anziani e hanno più punteggio vanno in centro, nelle scuole senza problemi, o nel Sud. Lione è in una situazione per cui gli insegnanti delle scuole di ogni tipo della periferia sono in maggioranza nominati per caso e non per scelta. Si è cercato, in particolare con le Zep, *zones d'éducation prioritaires*, da almeno cinque anni, di nominare su posti a profilo. Quindi cercare di aggirare la difficoltà e di avere insegnanti dinamici, motivati, formati. Sinora questo resta più un auspicio che una realtà. Noi abbiamo fatto questa proposta, non so se farà strada: ci sono scuole in situazioni catastrofiche in periferia, nel fondo della periferia. Sia perché sono più piccole, sia perché ci sono insegnanti malati, stanchi, depressi, o perché è un quartiere pieno di casi difficili perché ci sono condomini in cui si mettono i casi sociali, sia perché il quartiere è relegato. Ci sono posti che sono il fondo del fondo e nei quali si propone di nominare delle équipes di insegnanti volontari, formate in modo specifico e sulle quali il Cefisem potrebbe intervenire mezza giornata alla settimana per due anni, una cosa del genere. Per ora la cosa non si fa. C'è al contempo resistenza da parte dell'istituzione, che esita a realizzare una cosa che rivoluzionerebbe tutto, perché l'Inspecteur non sarebbe più il capo, sarebbe aggirato, i sindacati sono diffidenti perché si aggirerebbero le graduatorie e si potrebbe nominare chichessia, con rischio di favoritismi". (Intervista Cefisem)

Il volontariato richiede spesso un lungo apprendistato, sia per la complessità tecnica dei compiti, sia perché le associazioni desiderano un'elevata omogeneità nell'impostazione di base degli interventi. In questi casi il dilemma è superato equiparando la figura del volontario a quella di un professionista la cui professionalità ingloba e si caratterizza anche per la dimensione morale e religiosa: non bastano quindi neppure i titoli accademici o professionali, ma un lungo tirocinio garantisce anche la piena condivisione della cultura del gruppo.

[Torino] "Al Centro [Centro come noi] i volontari prestano il servizio dopo un periodo di preparazione, e la formazione è permanente. [...] Non si comprende che il volontariato esige una capacità professionale quanto qualsiasi lavoro, perché facciamo tutti parte della stessa radice. Quante volte però gli animatori, preti e non preti, sono capaci a preparare adeguatamente i volontari? Allora può succedere che i volontari si improvvisano lì per lì, da un giorno all'altro. Presso la nostra comunità è necessario un cammino che dura parecchi anni per poter diventare un po' per volta volontari consapevoli". (Olivero 1992: 5)

Coloro che si occupano di immigrati devono però fronteggiare un duplice versante di professionalità: deve prevalere la capacità e la conoscenza



specifica degli immigrati su quella dei settori di intervento o viceversa? Il problema si ripropone anche nella divisione tecnica dei compiti tra uffici e settori delle stesse organizzazioni. Naturalmente tutti possono concordare sul fatto che l'optimum sarebbe avere operatori specializzati nel campo di intervento particolare e allo stesso tempo capaci di affrontare le situazioni specifiche degli immigrati, ma poiché nella pratica è raro trovare sin da principio i due tipi di competenza riuniti nelle stesse persone e negli stessi uffici, si pone comunque una questione di dosaggio e di divisione dei compiti. Vi sono quindi due potenziali tensioni: da un lato tra efficienza e razionalità economica dell'intervento *versus* solidarietà e dedizione, dall'altro tra competenza specifica sugli immigrati *versus* competenza specifica sul tipo di intervento, che è in qualche modo il riflesso della dicotomia interventi specifici – interventi di carattere generale. La professionalità, che viene concordemente considerata un valore, viene rivendicata da gruppi di persone che si richiamano all'uno o all'altro polo, e che sospettano il diletantismo negli altri.

A Lione si può presumere che i maggiori livelli di efficienza e di prestigio delle pubbliche amministrazioni facciano sì che si dia per scontato un elevato livello di professionalità degli operatori pubblici, salvo segnalare carenze e distorsioni. A Torino invece appare più di frequente un'implicita o esplicita contrapposizione tra la dedizione e l'efficienza del volontariato e la rigidità burocratica degli operatori pubblici. Questi ultimi, pur disposti a denunciare i lacci e le storture degli apparati burocratici, ribattono indirettamente sottolineando che il loro impegno va spesso ben al di là di quanto loro richiesto formalmente e finisce per configurare una sorta di volontariato interno all'amministrazione. Caso mai il problema sta nel fatto che alcuni si dedicherebbero al loro compito ben oltre il dovuto, mentre altri colleghi riuscirebbero a scansare anche il doveroso. Il risultato è una rapida autoselezione di dipendenti pubblici e di uffici che accettano, con impegno o almeno senza reticenze, di affrontare anche le situazioni complesse degli immigrati, mentre altri, opponendo una resistenza passiva fatta di conformità rigida alle regole e di rifiuto del cambiamento, si sottraggono di fatto alle responsabilità. La selezione si conferma e si perpetua, in quanto i "ben disposti" imparano a evitare di rivolgersi o di inviare gli immigrati ai "non disponibili", e viceversa, questi ultimi rinviando tutti i casi indesiderati ai primi.

Un ruolo particolarmente delicato è quello dei mediatori culturali, in bilico tra una funzione puramente tecnica di interfaccia e un compito più complesso di comunicazione, di costruttori di relazioni. Questo ruolo non è però sempre ben compreso e ben accettato, perché sovente i professionisti (medici, insegnanti, giudici) hanno l'impressione che il mediatore vo-

glia intromettersi nel loro lavoro, giudicarlo, sostituirsi a loro. D'altra parte la figura del mediatore in genere non è prevista ufficialmente, non ha status giuridico e quindi i mediatori devono di volta in volta farsi accettare e trovarsi uno spazio. Pare comunque che tra gli effetti positivi della loro azione non vi sia solo quello più ovvio di agevolare il contatto degli immigrati con le istituzioni del paese di arrivo, specie nelle fasi iniziali, ma anche quello di accrescere la comprensione e l'accettazione degli immigrati da parte del personale delle organizzazioni in cui i mediatori operano. In altre parole, il rapporto non si stabilisce solo tra operatori autoctoni già perfettamente disponibili, la cui prestazione tecnica va solo meglio adattata all'utente straniero, e quest'ultimo tramite il mediatore, ma il mediatore, al di là dell'efficacia tecnica del suo intervento nei singoli casi, aiuta l'operatore a capire le peculiarità della situazione e a superare resistenze e diffidenze. Questi aspetti sono ben noti a Lione, ma anche a Torino si comincia a coglierli in tutta la loro delicatezza.

[Lione] "Gli interpreti hanno una funzione d'interfaccia tra professionisti e utenti e non sono solo traduttori. Ci sono poste in gioco rilevanti nella sanità, nell'assistenza sanitaria. L'interprete in questi casi non è solo un decodificatore di parole, è anche decodificatore di comportamenti. I nostri interpreti sono al 95% originari dei paesi degli immigrati. L'interprete per il turco è turco di origine, e così via... Hanno fatto i loro studi in Francia e sono quindi biculturali, perché hanno anche una buona conoscenza della cultura di origine degli immigrati. Il rapporto con la salute, l'igiene, la sessualità è fortemente determinato dalla cultura. Ad esempio, una donna turca a cui era stato prescritto uno sciroppo per la tosse, arrivata a casa ha fatto leggere dal figlio il contenuto e poiché figurava anche dell'alcool, ha gettato il medicinale nella spazzatura. Particolarmente delicato è anche il rapporto con psicologi e psichiatri perché non c'è solo il problema della lingua, ma anche quello di decodificare comportamenti che possono sembrare anomali e quindi patologici, in una cultura e non lo sono in un'altra. La posta in gioco della formazione di intermediari sanitari è quindi elevata. Essi non sono dei medici che intervengono direttamente. Nella giustizia il problema è diverso perché si chiede soprattutto un interprete che traduca senza entrare nel merito del problema, anche se talora l'interprete ha l'impressione che ci siano aspetti che sfuggono al magistrato e che vanno spiegati. Noi insistiamo in aree come la scuola, i quartieri, le case, che l'interprete sia mediatore, non nel senso della regolazione del conflitto, ma nel senso di conoscere bene i meccanismi dell'istituzione che lo fa intervenire: come la scuola, con cui siamo molto in collaborazione. Si cerca di portare i genitori dei bambini, che sovente sono essi stessi poco scolarizzati, ad avere una migliore conoscenza della scuola, delle sue regole, dell'importanza del lavoro a casa. Non è facile. [...] Non c'è concorrenza con le associazioni perché c'è comunque più domanda che offerta di servizi. Ci sono spazi. D'altra parte in



molti servizi le soluzioni sono molto artigianali. Ci sono ospedali dove si usa come interprete il compagno di stanza o l'addetta alle pulizie. Le scuole non hanno bilanci appositi, sono spesso i bambini che fanno da interpreti. Fa ridere, ma sono le pratiche dominanti". (Intervista Ism)

[Lione] "D. Poiché vi capita di lavorare anche con associazioni e con genitori immigrati, avete idea di quale è l'atteggiamento, la reazione di costoro di fronte a tutte queste iniziative: *classes d'insertion*, educazione multiculturale...?"

R. Abbiamo un elemento utile. Quest'anno, con il Fas, abbiamo avuto una *mission interpretariat-translation* nelle scuole primarie del Département du Rhône. In alcuni luoghi abbiamo introdotto degli interpreti traduttori per rinserrare i legami tra scuola e famiglia, per consentire alla scuola di contattare le famiglie. Questo ci ha dato molte informazioni sul problema. Riguardo alle *classes d'initiation*, gli interpreti hanno dovuto far capire ai genitori che non si trattava di una struttura di esclusione. I genitori erano inquieti, vedevano negativamente le *classes d'initiation*. Globalmente gli elementi su cui lavoriamo è di cercare di cancellare l'immagine assai negativa che gli insegnanti in generale hanno dei genitori stranieri, credendo che i genitori stranieri si aspettano poco dalla scuola, si occupano poco dei figli, non li aiutano, ecc. In particolare la questione riguarda i genitori magrebini. Il lavoro degli interpreti è stato assai utile perché ha consentito di mostrare agli insegnanti che quando si dà ai genitori lo strumento necessario, ossia l'interprete per comunicare, essi non sono assolutamente disinteressati alla scolarizzazione dei figli. I genitori immigrati, al contrario, hanno un'immagine forte della scuola, investono molto nella scuola, anche se, conoscendo poco il francese, si tengono in disparte, non osano presentarsi o non capiscono cosa capita. Non conoscono il sistema, i suoi ingranaggi. Hanno la sensazione di essere esclusi dai figli. Siamo passati in una generazione in un sistema scolastico che si è enormemente complicato. Venti anni fa gli immigrati arrivavano in un sistema scolastico che in pratica era uguale in tutti i paesi, anche perché spesso il sistema era stato modellato su quello francese, con le elementari e una serie di meccanismi uguali. I voti li capivano tutti. Ora tutto è più complicato. [...] Si dicono le cose in modo complicato: invece di dire che lo studente deve ripetere si dice che deve essere mantenuto un anno in più nel ciclo al fine di consolidare le conoscenze fondamentali... Ci sono cicli di formazione a decine con sigle incomprensibili. E poi molti fenomeni che consentono di giocare con la scolarizzazione. Il genitore che sa "giocare" con la scuola, che sa quali lingue straniere scegliere, quali sezioni scegliere, quali scuole... tutta una serie di strategie scolastiche complesse che sono in opera e che spesso i genitori stranieri non conoscono. I meglio integrati fanno come i genitori francesi, ma spesso la scolarizzazione degli alunni stranieri è resa difficile da fenomeni di questo tipo". (Intervista Cefisem)

Un'ulteriore distinzione che, senza essere fondamentale, divide sottilmente l'impostazione di differenti iniziative è quella dell'importanza relativa dell'azione rispetto all'analisi e alla conoscenza delle situazioni. Ovviamente nessuna associazione è così rigida e dogmatica da ritenere che si possa agire senza alcuna conoscenza o che, al contrario, la pura speculazione intellettuale risolva i problemi degli immigrati. Pure qualche interlocutore ha tenuto a sottolineare che la sua organizzazione, pur potendo fare studi e ricerche, ritiene prioritaria l'azione concreta e non sono mancati accenni velatamente polemici verso altre associazioni ritenute troppo impegnate nella "comoda" attività teorica. Ciò viene attribuito anche a una diminuita capacità progettuale di alcune associazioni, che si attarderebbero nello studio non avendo idee concretamente realizzabili.

Queste osservazioni possono essere anche un effetto dell'interazione con i ricercatori che hanno svolto questo studio: un indiretto richiamo a non voler proporre qualche forma di egemonia dell'attività teorica rispetto all'intervento concreto e quotidiano. Non è però mancata neppure qualche indicazione sugli effetti negativi di una fretta eccessiva nel procedere a interventi concreti. In questi casi, segnalati soprattutto a Lione, l'enfasi sull'azione concreta e rapida sembra celare una forzatura per avere risultati immediati ed evidenti, politicamente utilizzabili, saltando le lunghe e complesse fasi della conoscenza e della riflessione, ma anche il confronto con le popolazioni che saranno interessate dagli interventi.

[Lione] "Trovo che la qualità della riflessione sulla città di dieci anni fa era di un'altra qualità rispetto a quella di oggi. Oggi si è in una logica di estensione di nuovi approcci. Si è talmente preoccupati di tutto questa faccenda di messa in opera che si dimentica di riflettere sul senso. Oggi sono più sul fare che sulla riflessione. Sappia che c'è stato un rapporto che ha avuto plausi unanimi a Lione: è quello che dice che nel *Développement social des quartiers* ci sono troppi studi. I politici hanno l'impressione che gli studi non servono a nulla. Sono di troppo. Bisogna fare, senza riflettere! Ho riletto dei testi sulle Minguettes, sui quartieri, di dieci anni fa. Mi ha interessato che nel 1973 ci si poneva dei problemi che lasciavano presagire cosa sarebbe successo dopo. Bastava guardare per vedere i problemi". (Intervista Fas)

## *5.6. Dall'assistenza alla collaborazione*

Gli immigrati si trovano in genere di fronte a membri di organizzazioni con identità forti. Naturalmente questo vale per i rapporti con le amministrazioni pubbliche che, in Italia come in Francia si ricollegano più o meno direttamente allo stato come espressione del potere e della legalità. Ma vale anche con il volontariato, che è portatore di un proprio progetto comuni-



tario ben definito e con forti radici ideali. Questo non riguarda solo la matrice ideologica, ad esempio confessionale, ma le ragioni stesse che tengono insieme i membri delle associazioni di volontariato. Una recente ricerca sul volontariato italiano ha messo in luce come il fatto stesso di organizzarsi collettivamente per fornire assistenza sia una scelta dettata non solo da ragioni di efficacia tecnica, ma crei e rafforzi anche il senso di identità e di appartenenza comune ai volontari: "Emerge quindi un volontariato profondamente legato ai propri bisogni di identificazione collettiva" (Ranci 1991: 156). Quindi "diversamente che nel modello della cittadinanza, la partecipazione al volontariato viene motivata razionalmente non sulla base di un criterio normativo di giustizia che assicura a tutti i cittadini la reciprocità, quanto sulla base di incentivi selettivi e di valore che fondano l'identità specifica del gruppo di volontariato e che la distinguono da quella dei loro beneficiari. [...] Il servizio stesso [...] risente profondamente delle condizioni di scambio e della cultura condivisa nel gruppo di volontariato, assumendo modalità e contenuti funzionali alle esigenze di integrazione collettiva dei volontari" (Ranci 1991: 201).

Quindi un immigrato che si presenta allo sportello di un ufficio pubblico, o al centro di ascolto di un'associazione di volontari entra in contatto con organizzazioni che hanno un progetto preciso e consolidato, anche se implicito, di azione. Egli si trova in una situazione di notevole *asimmetria di potere*.

Una prima possibile conseguenza di questa asimmetria può essere la cosiddetta *eterogenesi dei fini*. In sintesi, l'organizzazione agisce, sovente al di là delle intenzioni esplicite, per perpetuare se stessa e non per affrontare e risolvere i problemi delle persone che si rivolgono ad essa o per altri vantaggi collettivi. Il servizio prestato passa quindi da obiettivo finale a strumento per giustificare l'attività. Si può quindi arrivare al limite estremo per cui l'attività non è svolta da, né con, né per gli immigrati, ma li usa solo come giustificazione. Abbiamo già visto accennare a una simile situazione a proposito delle associazioni lionesi che forniscono un servizio di recapito postale ai richiedenti rifugio.

Un altro possibile caso di sostituzione dei fini si ha quando un'organizzazione estende le sue prestazioni anche agli immigrati e addirittura ne consente l'ingresso negli organismi di gestione e di rappresentanza, ma in una logica fortemente autoreferenziale. In qualche modo, nell'impostazione teorica dell'attivazione dell'ambiente organizzativo, c'è sempre autoreferenzialità delle organizzazioni, ossia esse vedono sempre il mondo con i propri occhi, ma in qualche caso il processo è più spinto e appare evidente la differenza tra le dichiarazioni di operare in base a situazioni del mondo esterno e la pratica di tener conto quasi esclusivamente dei processi inter-

ni. Le burocrazie pubbliche hanno una generale predisposizione a questo rischio: gli immigrati sono immediatamente tradotti in pratiche, cartelle, casi in cui conta quasi esclusivamente la logica burocratica interna rispetto alla realtà esterna, a costo di cadere in situazioni paradossali.

Il sindacato corre rischi analoghi, ma più sottili. Il sindacato italiano ha un'ampia disponibilità ideologica a tutelare gli immigrati e a rappresentarli sia come lavoratori, sia come "fasce deboli" della popolazione. I sindacati per altro sono stati tra le prime organizzazioni a cogliere l'esistenza e i problemi dell'immigrazione straniera e ad attivarsi per aiutare gli immigrati. Nei vertici sindacali questa apertura è stata ampia e senza riserve, anche se tra i sindacalisti di base forse non è stata così totale e indiscussa. A Torino i sindacati hanno sin dalla metà degli anni '80 appositi uffici stranieri e l'accesso degli immigrati alla tutela sindacale e ai servizi di patronato sociale è stato rapido e diffuso. Ma già in questo emerge una prima potenziale contraddizione: certamente gli immigrati che hanno un lavoro dipendente tutelato o tutelabile dal sindacato sono una quota rilevante, ma il loro incontro con il sindacato non è avvenuto, come a Lione nei decenni precedenti, a partire da esperienze di lotta e di rivendicazione sul posto di lavoro, e quindi con un coinvolgimento dalla base, fatto di partecipazione e mobilitazione (Grillo, 1985: cap. X), ma piuttosto come ricorso a un servizio. Più che base militante, essi sono entrati come utenti. In questo modo il sindacato corre anche il rischio di venire scambiato per un servizio, al limite uno dei tanti uffici pubblici a cui ci si deve rivolgere, mentre tutti gli aspetti solidaristici e azione collettiva sul posto di lavoro restano alquanto in ombra. La presenza di stranieri negli organismi direttivi è analoga a quelle di altri gruppi specifici (donne, disoccupati, handicappati) e non inserita in quella dei sindacati di categoria. Di fatto gli stessi uffici stranieri sono in genere nati dall'ufficio per i disoccupati.

In più, la tutela politico-sindacale generale degli immigrati non è partita da una domanda della base di iscritti o da una raccolta e interpretazione delle esigenze dal basso verso l'alto, ma piuttosto da processi ideologico-politici interni. Questo ha consentito di dare notevole forza e sviluppo alla tutela degli immigrati anche in un momento in cui essi non sono una presenza massiccia nei luoghi di lavoro torinesi, ma li ha privati dell'esperienza di far crescere e sentire la loro domanda, li ha posti sotto tutela dei vertici sindacali. Anche i funzionari sindacali immigrati sono entrati negli organismi sindacali per cooptazione dall'alto e non per elezione o indicazione dal basso e restano quindi condizionati dagli equilibri politici interni al sindacato che ne hanno consentito la presenza. Dipendono più dagli equilibri interni che dal consenso della base, e finiscono per risentire pesantemente di questa debolezza strutturale.



[Lione] "Gli insegnanti che vogliono occuparsi di handicappati seguono una formazione prolungata, in genere un anno, e all'arrivo hanno un certificato professionale particolare che si traduce in un salario più elevato. È interessante o perché chi insegna in queste classi sono persone formate, competenti. Ha l'effetto inverso che nel momento in cui ci sono degli specialisti che operano in una struttura specializzata, la struttura ha tendenza a durare nel tempo. In un certo senso si devono reclutare studenti per queste strutture, perché ci sono insegnanti da pagare. Il risultato è che trent'anni fa si aveva una certa idea dell'handicap. Medici e psicologi hanno lavorato sul tema e oggi non si vede più l'handicap nello stesso modo, ma le strutture specializzate hanno inventato nuovi handicap. Per esempio hanno inventato l'handicap socioculturale. Possono essere alunni i cui genitori sono analfabeti e disoccupati, magari anche immigrati... C'è questo rischio. Per le classes d'initiation i Cefisem si sono in maggioranza battuti [perché gli insegnanti dei corsi per stranieri] ricevano una formazione corta. Cioè li riceviamo qui ogni anno per uno stage di due settimane. Ogni anno a settembre in due settimane si ricevono tutti gli insegnanti di nuova nomina in queste classi e cerchiamo di formarli allo scopo di insegnare il francese a stranieri". (Intervista Cefisem)

[Torino] L'immigrazione non è mai diventata un tema centrale per il sindacato, sostiene un funzionario sindacale. Il sindacato è un'istituzione autoreferenziale: acquista importanza e significato solo ciò che viene internalizzato, che divide i gruppi politici e su cui quindi si scatena una qualche lotta di potere, ciò che diventa una *issue*. C'è però una generica benevolenza verso gli immigrati tra i vertici sindacali, meno tra i funzionari di base. Il sindacato è una struttura verticale di cooptati. Gli immigrati sono entrati come una componente accanto alle donne e agli handicappati. In questo modo hanno potuto avere alcune posizioni come funzionari, sono entrati nella struttura, ma come funzionari cooptati, non come componente rappresentativa della base. Anche l'elezione del coordinamento stranieri non è avvenuta in modo chiaro: in pratica tutti coloro che hanno avanzato la propria candidatura sono stati ammessi nel coordinamento, che quindi non rappresenta nessuno e non conta: i funzionari rispondono della loro posizione ai vertici. L'integrazione degli stranieri nel sindacato è quindi avvenuta e sta continuando, nel senso che sono entrati in esso esattamente secondo le stesse logiche con cui funziona tutto il sindacato. (Intervista Cgil)

Un'ovvia strategia per rafforzare il potere contrattuale da parte degli immigrati, e quindi ridurre l'asimmetria, è quella di organizzarsi a loro volta e di presentarsi collettivamente nel rapporto con le organizzazioni del paese di immigrazione. L'organizzazione degli immigrati (che non è sempre e necessariamente auto-organizzazione, né organizzazione formale) può essere analizzata da diversi punti di vista: in questo paragrafo ci occuperemo

solo dei particolari rapporti di cooperazione che essa può avere con le organizzazioni nazionali per l'assistenza e lo sviluppo sociale delle popolazioni immigrate, anche se inevitabilmente si dovrà sconfinare nel tema della rappresentanza degli immigrati.

La situazione di Lione presenta importanti differenze da quella di Torino in questo campo. In Francia sino al 1981 le associazioni di stranieri dovevano ottenere un'autorizzazione preliminare da parte del Ministero degli interni. Quando furono tolti questi limiti si ebbe un rapido sviluppo delle associazioni tra gli immigrati, molte delle quali per altro sono composte principalmente da cittadini francesi di più o meno remota origine straniera. Fu avviata anche una politica di sostegno all'auto-organizzazione della popolazione, specie nei quartieri urbani con popolazione in difficoltà.

Oltre alle organizzazioni di immigrati a diffusione nazionale, a Lione esiste un esteso e capillare tessuto di associazioni di quartiere, di cui fanno parte anche molti stranieri, che si sono lanciate in attività culturali e di sostegno sociale.

Una prima difficoltà che esse hanno incontrato è stata quella di farsi accettare dalle pubbliche amministrazioni. La difficoltà non sembrava più risiedere nel rifiuto ad avere come interlocutori degli stranieri, quanto l'impressione che l'attività di queste associazioni fosse ridondante rispetto a quanto già facevano i poteri pubblici. Non si capiva il bisogno di organizzarsi per ottenere o per gestire un servizio che poteva essere fornito dalla pubblica amministrazione. È stata segnalata la tendenza delle pubbliche amministrazioni a impossessarsi di iniziative e di idee e a realizzarle con celerità ed efficienza, ma esautorando i promotori, mettendo in moto un apparato efficiente, ma sordo alle esigenze di coinvolgimento e di cointeressamento dei cittadini.

Questa incomprensione coinvolge anche gli operatori sociali sul terreno (assistenti sociali, educatori...) che talora avvertono le associazioni come concorrenti o inutili doppioni della loro attività. Queste difficoltà vengono evocate da un responsabile del Fas di Lione, una larga parte della cui attività è rivolta proprio a migliorare i rapporti della pubblica amministrazione con le associazioni di immigrati. Anche la Fonda segnala il rischio di un'iniziale incomprensione delle pubbliche amministrazioni di fronte all'attività delle associazioni, che può tradursi dapprima in rifiuto e delegittimazione, poi in tentativo di sostituirsi e, infine, nel tentativo di trasformare le associazioni in strumenti dell'amministrazione.

[Lione] "Beninteso non costituiamo noi le associazioni: ci sono o non ci sono. Qualche anno fa la situazione era adatta, c'era una congiuntura favorevole, c'è stato tutto un nascere di associazioni sorte dall'immigrazione, in spe-



cie di giovani. Noi abbiamo contribuito a farle accettare dalle istituzioni. [...] Siamo di fronte a una rete assai complessa le cui parti non vivono sempre bene insieme e che si vedono talora come concorrenti. [...] Anzitutto è importante starsi a sentire, cosa che non va sempre da sé, ben inteso. Anche con le strutture vecchie. Nei quartieri ad esempio i centri sociali si sentono spesso poco amati perché li finanziamo poco, visto che già ricevono altri finanziamenti, e vedono di cattivo occhio che finanziamo delle associazioni di abitanti. Hanno l'impressione che sottraiamo loro il denaro per darlo ad altri. Allora noi dobbiamo spiegare che queste associazioni fanno un altro tipo di lavoro, che si può lavorare insieme. Le rivalità sulle competenze sono assai forti. In questo paese trovo che c'è molta difficoltà a uscire da un fare per e arrivare a un fare con. Abbiamo bisogno di sostenere molto queste associazioni per farle riconoscere... e di tanto in tanto se ci possono dare una bacchettata sulle dita per questo lo fanno! Uno dei campi in cui ci impegniamo più facilmente è il sostegno scolastico. Ho avuto parecchio a dire con le équipes scolastiche per difendere l'intervento delle associazioni di immigrati, facendo rilevare che esse svolgono compiti di mediazione con l'ambiente familiare che le équipes ufficiali, strutturate non potevano svolgere. Ma occorre un lungo lavoro per spiegare questo. I servizi sociali vedono i problemi dal loro punto di vista, che può offrire soluzioni originali, ma che non può tutto risolvere e quindi devono lavorare con le associazioni. Allora cerco di riflettere sulla necessità di mediazioni complesse tra diversi *partenaires*, tenendo conto delle diversità culturali. Ci sono comunque scontri pesanti su questi punti. Soprattutto non si capisce. Ad esempio mi ricordo che c'è stato un conflitto in un quartiere perché c'erano dei giovani nel consiglio di amministrazione di un centro sociale. Sostenevano tesi che non erano quelle della maggioranza e ciò era molto mal vissuto. Sono stati visti come se volessero diventare loro maggioranza nel centro sociale. E non si capisce assolutamente che essi non vogliono farsi carico degli interventi, non è il loro mestiere fare questo servizio. Ma gli altri hanno difficoltà ad ammettere che si può discutere con loro. Un gruppo di giovani ci dice che sarebbe interessante fare un'uscita con i giovani di un quartiere. Se lo si dice a un centro sociale, questo organizza l'uscita prima che abbiano il tempo di girarsi. Ma non è questo che gli si chiedeva, ma di appoggiarci nell'organizzarla. Per questi giovani è tutt'altra cosa partecipare a un'uscita dall'organizzarla essi stessi, no? È infinitamente più difficile avere un ruolo da accompagnatore che un ruolo di realizzatore. Richiede altre capacità e molti hanno difficoltà a passare da un ruolo all'altro. È difficile uscire da un ruolo di assistenza". (Intervista Fas)

[Lione] Le istituzioni sovente contrastano le associazioni: "ci siamo già noi, voi chi siete, che legittimità avete?". Occorre allora mediare, negoziare. L'obiettivo è lavorare sulle possibilità di espressione e di cittadinanza attraverso le associazioni. Oggi canali tradizionali come il Pcf e la chiesa cattolica non funzionano più. Occorre riorganizzare i legami sociali nei quartieri. Questi dispositivi di aiuto possono essere paracadutati dall'alto, oppure fatti nasce dal-

la popolazione, dal suo interno. Occorre ricercare una cittadinanza che rinasca nei quartieri, che non sia *octroyée* dai poteri pubblici, ma rivendicata dalla gente, dal basso. Si devono quindi creare organizzazioni che funzionino e predisporre azioni in vista di dotare attori dei propri progetti per una democrazia possibile. Subentra poi sovente un processo di professionalizzazione delle associazioni, eliminando la responsabilità politica. Diventano organi di gestione di servizi: gli obiettivi iniziali sono cancellati. Il comune ha la tendenza a fare delle associazioni gli operatori del comune, istituzionalizzandoli. C'è il rischio di un'espropriazione di iniziative dall'alto: se si chiede qualcosa le istituzioni lo fanno, ma espropriandolo. (Intervista Fonda)

Emerge così dalla riflessione del Fas un passaggio fondamentale dal *fare per* gli immigrati, a loro favore, ma anche in loro vece, al *fare con* gli immigrati: da un compito assistenziale verso una popolazione a una reale e paritaria collaborazione. La difficoltà invero non è esclusiva dei rapporti con gli immigrati, poiché tocca anche la popolazione francese, specie nei quartieri in difficoltà. Ovviamente il Fas cerca di fornire incentivi e di creare canali di comunicazione, ma non di sostituirsi all'azione associativa.

[Lione] "Non parlo di spirito caritativo. Penso ci sia una concezione del lavoro sociale che è di aiutare la gente, e poiché talora è difficile avere il tempo di capire esattamente chi sono, è più semplice fare per, anziché guidarli perché facciano essi stessi. [...] Io credo che il nodo sia di un'altra natura e sia situato al livello culturale. Direi che si tratta di etnocentrismo degli agenti sociali che mal comprendono chi sono gli altri e volendoli aiutare, e avendo poco tempo a disposizione, hanno il desiderio di apportare loro le migliori soluzioni, ma che sono le loro soluzioni. Credo che oggi ci sia un bel lavoro con gli agenti sociali perché accettino che gli altri siano differenti. L'ascolto dell'altro e la pratica interculturale in Francia non sono ovvi. C'è stato un periodo negli anni verso l'85 di affermazione della multiculturalità, società multiculturale. In Francia è difficile perché crea una confusione con l'aspetto laico del problema". (Intervista Fas)

Molte organizzazioni sostengono ormai apertamente che è inutile e controproducente cercare di sostituire con un servizio formale tante piccole attività che possono benissimo essere svolte direttamente dagli interessati o da reti informali di aiuto reciproco. In questo modo si evita di impoverire le relazioni sociali, di sottrarre autonomia alle persone e di imporre soluzioni preconfezionate che non sono necessariamente le più adeguate alle necessità. Anche nei rapporti con la pubblica amministrazione, la giustizia, la sanità, l'obiettivo è mettere le persone in grado di cavarsela da sé anziché creare uffici di patronato e accompagnamento che creano inevitabilmente forme di dipendenza e di clientela.



[Lione] Quest'esigenza è segnalata tra gli altri dalla Mte: "Non vogliamo sostituirci a cose che avvengono naturalmente: un nonno che si fa scrivere le lettere da un giovane studente, sono attività spontanee che vogliamo mantenere". (Intervista Mte)

[Torino] Quando una persona presenta il proprio caso, gli operatori del Centro Terracini cercano di indirizzarlo, anche mediante il ricorso a consulenti specializzati, all'ente o istituzione competente. In linea di massima il Centro non si occupa direttamente di tutelare, ad esempio tramite un avvocato, l'utente, ma di indirizzare verso i modi e le forme migliori per tutelare i propri diritti. L'idea di fondo è che le persone devono essere messe in condizioni di risolvere da sé il problema. Si cerca tuttavia di controllare che sia stata data un'effettiva risposta da parte dell'ente o ufficio a cui l'utente è stato indirizzato. Ad esempio, se la questione riguarda il lavoro, si può venir indirizzati all'ufficio vertenze del sindacato, ma poi si cerca di sapere se le risposte ivi fornite sono state soddisfacenti per l'utente. Si cerca di dare sempre e comunque una risposta, una risposta precisa, e di fare in modo che essa possa essere considerata soddisfacente da chi ha chiesto assistenza. (Intervista Centro Terracini)

L'autogestione dei centri di accoglienza o degli alloggi affidati temporaneamente a immigrati è frequente, anche se non sempre realisticamente praticabile, specialmente nei casi in cui la necessità di esercitare controllo e coercizione su connazionali può mettere in difficoltà coloro che sarebbero disposti a responsabilizzarsi. L'autogestione sembra non funzionare nemmeno nel caso di gruppi di giovani di recente immigrazione e privi di precedenti esperienze di vita in comunità. Gli operatori sottolineano comunque che anche giovani italiani in analoga situazione avrebbero dei problemi ad autogestirsi.

Senza dubbio restano ancora largamente da esplorare le attività di auto-organizzazione e di autogestione informale degli immigrati. I cinesi sono ritenuti un esempio classico di comunità in grado di gestire autonomamente le proprie organizzazioni e i propri rapporti con la società ospite, anche se una migliore conoscenza dei funzionamenti reali potrebbe precisare e forse anche ridimensionare l'"autarchia" dei cinesi: anche a Torino qualche indizio fa pensare che in questa comunità vi sia un ampio bisogno di assistenza sociale che non trova modo di esprimersi e di venir recepito all'esterno.

## La difficile gestione politica degli immigrati

Il rapporto tra livello nazionale e livello locale nelle politiche per gli immigrati non trova difficoltà tanto nella pura divisione formale delle competenze, quanto nelle relazioni tra attori ai diversi livelli e nelle tensioni che si generano da tale rapporto. A partire da tale nodo, esamineremo alcuni temi specifici che si sono enucleati dall'esame della documentazione nelle due città: il trattamento dell'immigrazione come problema di ordine pubblico; i contrasti tra logica dell'emergenza e programma degli interventi, il pragmatismo come risposta strategica alle tensioni politiche e ideologiche sul tema dell'immigrazione.

### *6.1. Il gioco delle parti: le popolazioni immigrate fra stato e amministrazione locale*

A Lione il rapporto tra stato e collettività locali viene sovente discusso partendo dal tema della centralizzazione amministrativa francese. Lo stato francese mantiene molte competenze dirette e le sue amministrazioni periferiche, le *Préfectures* anzitutto, sono sempre ben presenti e attive anche nella gestione quotidiana delle politiche per gli immigrati. A Torino invece viene spesso ricordato che le leggi sull'immigrazione prevedono esplicitamente il decentramento di competenze alle amministrazioni locali, Regione e Comune. Non appare sorprendente imbattersi anche in questo caso nella tradizione centralizzatrice francese confrontata al relativamente maggiore decentramento italiano. Ma, osservando la situazione concreta nelle due città, tale differenza risulta più complessa, articolata e problematica. Soprattutto, essa non si traduce in schemi meccanici di dipendenza, o di indipendenza, della periferia dal centro.

Occorre distinguere fra tre rapporti, parzialmente incrociati: uno è tra



competenze degli organi e delle amministrazioni centrali dello stato e competenze delegate alle amministrazioni decentrate o locali; un altro è tra la politica dello stato e quella delle comunità territoriali nelle rispettive sfere di autonomia; il terzo è tra il disegno complessivo delle leggi e delle norme, uguali per tutto il territorio nazionale, e le condizioni concrete della loro implementazione a livello locale.

Il disegno istituzionale della Repubblica francese enfatizza l'unità dello stato e tende a limitare i margini di autonomia e di riconoscimento, anche solo simbolico, di gruppi e comunità territoriali autonomi. Questo carattere di fondo dell'attuale ordinamento statale d'oltralpe è usualmente indicato come base su cui si modella anche la politica per gli immigrati, tendente a un'assimilazione ai nazionali e ostile al riconoscimento delle comunità immigrate. Ma la tutela dell'unità nazionale richiede anche il riconoscimento delle diversità delle concrete condizioni sociali ed economiche locali. Anche per i problemi dell'immigrazione entrano in tensione meccanismi sociali ed economici che creano diseguaglianze e la volontà politica di ripartire costi e benefici sull'insieme della nazione.

La Francia, nel secondo dopoguerra, dovette fronteggiare una grave crisi dell'alloggio che fu superata con la costruzione di grandi immobili nelle periferie. Occupate dapprima dai francesi, man mano che questi si orientavano verso alloggi più confortevoli e centrali, queste nuove periferie divennero l'approdo principale dei ceti meno abbienti e in particolare delle famiglie di immigrati. I comuni nei quali sorgevano questi grandi agglomerati videro crescere in modo massiccio la presenza di popolazione immigrata e della popolazione in condizioni disagiate. Lo stato risolse con una certa tempestività ed efficienza il problema delle baraccopoli e degli alloggi fatiscenti e sovraffollati, ma con la conseguenza di concentrare molto le popolazioni svantaggiate – e tra queste gli immigrati – in alcuni quartieri isolati, con scarsi servizi e la cui impostazione urbanistica mostrò presto gravi difetti. In questo modo gli immigrati divennero liquido rivelatore dei disequilibri territoriali del mercato del lavoro e della stratificazione sociale. È poi evidente che quando si parla di immigrati come di popolazione a rischio si hanno in mente in realtà gli immigrati magrebini: ormai si sostiene ironicamente che il termine "immigrato" è un eufemismo per "magrebino" (Begag e Chaouite, 1990).

In questa situazione, decentrare competenze dallo stato alle comunità locali rischia di equivalere a lasciare i comuni in difficoltà alle prese con i loro problemi, consentendo invece agli altri di difendere situazioni di privilegio. Nelle descrizioni degli intervistati di Lione ricorre sovente l'immagine di un gioco delle parti tra comuni ad alta densità di immigrati, ove le amministrazioni cercano di non aumentarne il numero e, se possibile, di diminuirlo e comuni con pochi immigrati che cercano di non accollarsene

neanche uno in più. Il decentramento amministrativo non è considerato di per sé un vantaggio nel trattamento delle popolazioni immigrate. Si è alla ricerca di un delicato equilibrio tra promozione della partecipazione, della responsabilizzazione delle amministrazioni e delle popolazioni locali, della promozione di iniziative dal basso da un lato e rischio di una reciproca chiusura che tende a lasciare i problemi sociali dove stanno e a diminuire la solidarietà dall'altro.

Un amministratore del comune di Lione ha affrontato direttamente il problema del decentramento come potenziale fonte di squilibri e di rottura della parità di diritti dei cittadini a seconda dell'area di residenza. Anche le associazioni private sottolineano la necessità di evitare squilibri territoriali nelle politiche sociali, attraverso un sistema di soglie minime di prestazioni obbligatorie. Ne risulta anche una certa tensione tra l'apprezzamento del decentramento come occasione per coinvolgere le collettività locali nella gestione sociale e le difficoltà nei rapporti tra queste e le associazioni. La conclusione è che talora le associazioni trovano un interlocutore più affidabile nello stato che nelle amministrazioni locali, troppo preoccupate di non suscitare il malcontento degli elettori locali vittime della sindrome Nimby (*Not in my back yard*: ovvero, accogliete pure gli immigrati, ma non vicino a casa mia. Cfr. par. 7.4).

[Lione] "Hanno voluto dare più potere ai sindaci. Onestamente devo dire, a costo di sorprendervi, che io non sono favorevole, perché è evidente che in tal modo si arriva a fare in realtà dei principati: non si può ammettere una società in cui ci siano delle città ove l'immigrato è il benvenuto e altre in cui è un paria. È lo stesso problema che si trova già nella ripartizione della popolazione immigrata sul territorio nazionale, in cui ci sono città con una forte popolazione immigrata e città dove non ce ne sono affatto. È vero che c'è un problema economico: è evidente che è dura per chi ha solo il salario minimo di inserimento, immigrato o meno, trovare casa. Tutto questo mi colpisce molto, voglio dire è evidente che ci deve essere una ripartizione normale e uguale dei problemi tra tutti i comuni francesi, allo stesso modo che questa ripartizione dei flussi migratori si dovrebbe poter fare sull'insieme dei paesi europei". (Intervista Mairie de Lyon)

[Lione] "C'è un obbligo legale, perché non bisogna che la decentralizzazione nella repubblica, una e indivisibile, faccia in modo che sia meglio essere titolare di Rmi in Bretagna che a Lione, che sia meglio essere bambini, o anziani, in un comune piuttosto che nell'altro. Perché questo è l'effetto perverso della decentralizzazione. Ci sono dei *départements* che sono più "sociali" di altri. Cioè è meglio nascere, essere bambino, in uno che nell'altro *département*, perché uno sceglie di fare strade piuttosto che di costruire asi-



li nido. Da questo la soglia minima. Lo stato dice che ci deve essere una coerenza: si è obbligati a occuparsi di Rmi almeno al tal livello. Ci sono poi dei *départements* che fanno di più: non possono fare di meno, ma possono fare di più. Ci sono differenze. [...L'intervento sociale, nonostante il problema delle periferie, resta una preoccupazione minore per le amministrazioni locali]. Credo, è solo una valutazione personale, ma credo sia così. È stata fatta un'azione pompieristica. Adesso che sono in crisi finanziaria stanno limitando la spesa sociale. O, almeno, non la si aumenta. Credo piuttosto nello stato. Sull'azione sociale. Precisamente, ciò che è divertente è che si è decentralizzato molto e ora io mi chiedo se non si dovrebbe piuttosto ricentralizzare l'azione sociale. È più repubblicano. È un diritto per tutti". (Intervista Notre Dame des sans abri)

[Lione] "Politica d'integrazione locale? Negli anni '80 appare un attore che si esprime chiaramente su queste questioni, in positivo o in negativo, cosa che non accadeva negli anni '70: sono le collettività locali, i comuni. Sia perché non vogliono più gli stranieri, sono troppi, non li vogliono più ospitare ecc. Ma la collettività locale non era un *partenaire* dei dispositivi esistenti negli anni '70. Diventa oggi un *partenaire* nel senso che si esprime radicalmente e se non è *partenaire* nel senso di una responsabilità politica chiaramente costituita, esso interviene quotidianamente nelle società Hlm, negli uffici di assistenza sociale dei comuni per dire che non vuole più pagare, attraverso la scuola, ove l'istruzione primaria resta sotto la responsabilità dei comuni. Viene anche rinforzato dalla decentralizzazione. È diventato un elemento determinante del clima. Per le associazioni il paradosso è che siamo più di frequente alleate dello stato nazionale che delle collettività locali, che ci creano più problemi. È un elemento importante". (Intervista Crardda)

È vero altresì che un maggiore peso dei comuni nella gestione degli immigrati consente, nel bene e nel male, di fare emergere il disagio e le difficoltà delle comunità locali e di inserirle comunque in un processo di reciproca collaborazione con le altre amministrazioni che può accrescere la funzionalità complessiva del sistema.

Il problema è complicato dall'intrecciarsi di affinità e differenze partitiche e ideologiche: le amministrazioni di destra tendono a scaricare su quelle di sinistra gli interventi sociali per gli immigrati, ai diversi livelli; ovviamente lo scaricabarile non è sempre possibile e accettato e inoltre si complica quando vi è omogeneità nelle maggioranze politiche a diversi livelli. D'altra parte è evidente che, se la situazione di un comune si deteriora, quelli vicini non possono evitare di venire coinvolti dai problemi e hanno quindi interesse ad appoggiare iniziative di sostegno: la logica sembra essere quella di dare sostegno finanziario, ma non di accettare di ripartire le popolazioni a rischio.

[Lione] A2 "La Communauté Urbaine de Lyon, da quando esiste, è dominata dalla città di Lione che è il centro con più consiglieri. Lo stato... dipende. C'era un governo di sinistra, ora è a destra con un presidente di sinistra. Ciò fa sì che ci siano problemi di equilibrio politico, complicati nella misura in cui il sistema politico francese è complicato. Si può dire in generale che su queste politiche, dette delle periferie o della città, c'è comunque un ampio consenso. Questo non vuol dire che quelli della periferia residenziale ovest di Lione prenderanno le Hlm in casa loro, ma vuol dire che almeno quando si propongono dei dossier su questo non ci sono degli ostacoli politici insormontabili".

A1. "Siamo nella prima cintura lionese: Lione non ha interesse che Vaulx scivoli troppo in giù".

A2 "Ci sono ragioni di utilità. Io non li accuso di giocare con la periferia. Ciò detto, nel quadro esistente, negli equilibri di bilancio esistenti, si fanno delle scelte. La Communauté urbaine ha investito milioni di franchi nell'Opera di Lione: è una scelta. Non ho nulla contro l'Opera, ma non saranno tanti i giovani di Vaulx a andare all'Opera, se va avanti così. È una scelta, la maggioranza l'ha fatta. Al contempo non si può dire che sui nostri dossier ci ostacolino. A fianco del municipio c'è un centro commerciale chiuso da tempo perché non corrisponde più alle esigenze della vendita. Noi vorremmo ristrutturare tutta la zona, che è ormai al centro della città. È un'operazione che non possiamo fare da soli. Si passa nelle competenze della Communauté urbaine. Stiamo lavorandoci da un anno. Abbiamo firmato nel novembre scorso un protocollo di intesa con lo Stato, la Communauté urbaine, il Département e la città, anche se il Département è un po' a parte. Il protocollo impegna molti milioni di franchi e si lavora regolarmente con i servizi della Communauté urbaine per mandare avanti il dossier. Anche sull'alloggio, perché l'alloggio è competenza della Communauté urbaine. Quindi, ci sono delle distinzioni politiche, ma l'avvenire, lo sviluppo della città, il suo modo di affrontare i problemi non fanno parte della posta in gioco politica. Non si gioca su questo. A livello statale c'è stata una visione troppo intellettualistica della situazione delle periferie. Oggi si è più realistici di cosa si diceva prima. È difficile per chi non ci abita capire cosa significa davvero vivere in questi quartieri. Allo stesso tempo si può non essere d'accordo sulla gestione del denaro investito, ma si può discutere, non ci sono blocchi, solo sfumature. Ci possono essere delle procedure lente, complicate, che danno l'impressione che si potrebbe fare più in fretta, ma tutto questo sono le procedure, non è mancanza di volontà, non è un comportamento politico negativo da parte di qualcuno. Oggi noi non andiamo a fare manifestazioni davanti alla Communauté urbaine per dire che è colpa loro, e loro non ci dicono: sono fatti vostri, arrangiatevi con i vostri problemi. Ora si affrontano i problemi, qualche anno fa invece succedeva questo. Oggi non più perché tutti sanno che la situazione è grave". (Intervista Mairie de Vaulx-en-Velin)



[Lione] "La decentralizzazione è un'esperienza dura per noi perché l'azione sociale è stata affidata dalla decentralizzazione alla collettività territoriale che è il Conseil Général du Département. Ora i Conseils Généraux sul piano politico hanno delle idee sull'immigrazione in Francia, sul numero di stranieri da accogliere e da integrare. Per la maggior parte dei Conseils Généraux la direttiva oggi è: stranieri? non li conosciamo! E i servizi sociali dei Conseils Généraux non fanno attività di accoglienza per gli stranieri. Mandano gli stranieri ai servizi statali. Poiché non erano dello stesso colore politico era facile. Adesso le cose stanno per cambiare perché abbiamo girato a destra e in genere i Conseils Généraux sono di destra e questo potrà portare a dei cambiamenti. Ma noi per ora abbiamo seri problemi con la decentralizzazione. Lo straniero è rifiutato e respinto al Ssae che deve dire che ha un compito di servizio sociale specializzato e non generalizzato e polivalente. Non è facile, ma è la parte interessante del servizio". (Intervista Ssae)

[Lione] [Il Fas ha avuto dei conflitti forti con qualcuno dei suoi *partenaires*]. "Con qualcuno sì. In un comune dei sobborghi di Lione non è sempre stato facile. Volevano del denaro per fare quel che volevano e assumere personale municipale. Ma non è possibile. Era un contesto in cui c'erano contrasti forti tra la città e le associazioni. La maggior quantità di conflitti si ha quando c'è un problema di assegnazione di case o di foyers: allora ci sono mobilitazioni di popolazione contro queste cose. Con le iniziative sociali accade più difficilmente. [Non ci sono stati episodi recenti] ma si sa che se c'è di mezzo la localizzazione di un foyer allora la gente si mobilita se viene a saperlo. Ci sono qua e là proteste contro l'arrivo di una famiglia. E i consiglieri comunali sono molto sensibili a questo, ciò li porta a prendere l'iniziativa dicendo di no agli immigrati. Trovo che è sulle questioni dell'alloggio che vi sono le maggiori sensibilità. Poi sul rifiuto del lavoro nelle imprese". (Intervista Fas)

"L'ambito delle condizioni di vita degli immigrati – osserva Patrick Weil – soffre di una grande dipendenza nei confronti delle politiche settoriali dello stato, dell'assenza di priorità, in relazione alle altre politiche pubbliche, ma anche nell'ambito stesso delle politiche dell'immigrazione. In questo settore, le direttive dello stato hanno meno possibilità di avere seguito perché la relazione fra lo stato e le popolazioni interessate sono indirette" (Weil, 1988: 304). Lo stato francese ha stanziato fondi per dare casa agli immigrati, ma la realizzazione dei progetti di Hlm ha avuto come risultato perverso di concentrare le popolazioni immigrate. Quando, a partire dal 1981, aumenta il decentramento di responsabilità alle amministrazioni locali, queste fanno resistenza all'insediamento di nuovi immigrati, temendo gli effetti politici dell'avversione dei cittadini a questi insediamenti. "Invece di venire a completare un'intensa attività dello stato, le politiche locali sono servite a camuffare il suo disimpegno. Si sono trasferite tensioni e responsa-

bilità alle collettività locali senza fornire loro in contropartita i mezzi per affrontarle". Ne risulta la messa in crisi della stessa capacità dello stato di fronteggiare i problemi. "Si trattava all'inizio di non lavorare sugli immigrati come tali, ma di lavorare sui loro problemi in un quadro generale e mirato, al fine di integrarli. L'azione pubblica si è risolta ancora una volta nell'inversione della logica iniziale: invece di vedere ciascuno dei problemi degli immigrati ricollegato al settore d'attività statale pertinente, sono invece i grandi settori dello stato che sembrano ormai in crisi a causa dell'immigrazione" (Weil, 1988: 305). Il meccanismo segnalato da Lapeyronnie e Frybes (1990: 3) che consentirebbe allo stato di sviare l'attenzione dai problemi specifici delle minoranze concentrandoli sul territorio, più neutro come valenza politica e simbolica, può quindi essere un boomerang: amplifica la portata dei problemi e finisce per mettere in crisi la fiducia nella capacità dello stato di fronteggiarli. Il tentativo di spostare l'attenzione dal piano sociale a quello territoriale ha come effetto perverso di caricare di importanza la gestione del territorio rispetto alla presenza di popolazioni immigrate. Questo rimbalzo provoca anche difficoltà nei rapporti tra le amministrazioni locali e le associazioni di base, che pure sono spesso uno strumento indispensabile per intervenire sulle popolazioni a rischio.

Un'iniziativa di alcuni amministratori comunali francesi decisamente più spostata sul piano della *politics* è il *Forum des maires Cité-diversité*. l'iniziativa, lanciata alla fine del 1990 in seguito alla profanazione del cimitero ebraico di Carpentras, vuole affermare, al di là delle differenze politiche, la responsabilità degli amministratori locali nella lotta all'intolleranza. Hanno aderito numerosi sindaci, tra cui quelli di Lione e di Vaulx-en-Velin. Iniziato sui problemi della lotta all'intolleranza e al razzismo, il forum, la cui prima riunione si è tenuta nel settembre del 1991, ha presto allargato il suo campo di azione, individuando in un nuovo rapporto tra città e stato nelle politiche urbane e per gli immigrati il nucleo di un'azione più efficace. "I sindaci [si sono impegnati] ad assicurare un lavoro sistematico di informazione verso i cittadini. A eliminare in modo sistematico ogni discriminazione diretta o indiretta nelle modalità d'azione delle autorità municipali, a prevenire i conflitti moltiplicando i contatti e gli scambi con i responsabili delle associazioni, a garantire il rispetto del pluralismo religioso e la libertà di culto, a lottare contro ogni forma di fanatismo religioso con lo stretto rispetto della laicità e delle leggi della Repubblica, a promuovere una politica per i quartieri non ghettizzante<sup>1</sup>. Una riunione successiva del forum ha invece affrontato direttamente il problema delle responsabilità ai diversi li-

---

<sup>1</sup> S. Landrin, "Intolérance: le serment de Vizille", *Lyon Libération*, 30 settembre 1991.



velli. L'occasione che ha consentito di far diventare il problema un' *issue* politica è l'applicazione delle norme riguardanti gli attestati di ospitalità che i sindaci dovrebbero rilasciare per consentire l'ingresso di stranieri in visita a parenti, senza sufficienti possibilità, a parere dei sindaci, di controllo della veridicità delle dichiarazioni. Il problema fu proposto in modo esplicito proprio dal sindaco di Lione e in termini che andavano chiaramente al di là di un fatto burocratico: "La rivendicazione più importante dei sindaci delle grandi città è di essere associati alla riflessione e all'azione di tutto quanto concerne il soggiorno degli stranieri nei loro comuni<sup>2</sup>".

Il problema si colloca allo snodo tra la richiesta da parte dello stato ai comuni di assumersi responsabilità in materia di immigrazione senza dare in contropartita reali possibilità di controllo e di corresponsabilizzazione<sup>3</sup>.

Anche a Torino per altro si è posto il problema di una pressione da parte dei sindaci sul governo centrale per ottenere norme più snelle e realistiche in materia di immigrazione. Senza entrare nel merito delle norme da rivedere, sono emerse a questo proposito delle distinzioni tra gruppi politici in occasione delle elezioni del sindaco di Torino nel 1993. Mentre il candidato Diego Novelli, ex sindaco della città, afferma con forza la necessità di una pressione politica anche diretta e con azioni dimostrative per spingere il governo e il parlamento a modificare certe norme, Valentino Castellani, che risulterà poi eletto, riconosce l'esigenza, ma ritiene che la soluzione vada trovata attraverso una valorizzazione delle iniziative innovative della città. Contrario a forme di pressione diretta sullo stato è invece il candidato della Democrazia Cristiana, mentre la Lega sottolinea la sua opposizione a tutta la politica in materia di immigrazione<sup>4</sup>.

[Torino] "Il quadro legislativo nazionale è arretrato. Io vi confesso che avremmo parecchi problemi di questa natura in città e non intendo assolutamente cadere nello stato in cui ci siamo trovati in passato, quando si cercava di supplire a carenze dello stato, a inadempienze, ad assenze dello stato. Se

---

<sup>2</sup> (Dichiarazione di A. Jakubovicz, adjoint au Maire de Lyon, a M. Debard, *Lyon Libération*, 9 gennaio 1992: 3).

<sup>3</sup> Una forte e autorevole richiesta in tal senso è stata avanzata anche nella dichiarazione di Francoforte del 1991 del Consiglio d'Europa (Conseil de l'Europe, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conférence internationale Europe 1990-2000: Multiculture dans la cité - L'intégration des immigrés, Frankfurt am M. 29-31 mai 1991, "Déclaration de Francfort. Pour une nouvelle politique communale d'intégration multiculturelle en Europe").

<sup>4</sup> Dibattito sulle politiche comunali per gli immigrati tra i candidati a sindaco per le elezioni del 1993 nel comune di Torino, promosso dal Cie e tenutosi il 1 giugno 1993. Dichiarazioni registrate dei candidati (o di loro portavoce).

torno a fare il sindaco intendo esercitare tutta l'autorità che mi deriva dal mandato ricevuto dai cittadini torinesi e, non per lanciare minacce, non intendo assolutamente fare un'azione di surroga che tenda in qualche modo a attenuare, ad ammortizzare le situazioni, senza che vengano evidenziate subito le responsabilità. Questo non per fare scaricabarile. Fare politica in modo nuovo vuole anche dire la chiarezza delle scelte e delle responsabilità. Non si può assolutamente continuare con la confusione, con la mancante definizione degli interventi, di scelte. Quindi credo che il sindaco di una grande città, come Torino o Milano, che hanno questo problema abbiano l'obbligo, se intendono governare il territorio, di un intervento immediato, massiccio, forte nei confronti del governo e del parlamento. Penso che data la nuova situazione che si viene a determinare, che consente maggiore autorità al capo dell'amministrazione, intenderò sotto tutti i punti di vista esercitare questa autorità nei confronti degli organi periferici dello stato, ma soprattutto nei confronti del governo e del parlamento. Anche assumendo delle iniziative che possano avere un carattere di rottura, per costringere a fare delle scelte, ad assumere provvedimenti". (Novelli)

"Sul problema dell'obiezione di coscienza politica, io nonostante abbia un grandissimo rispetto per le posizioni che si richiamano all'obiezione di coscienza, credo che invece una città come la nostra, nella quale si è fatta l'esperienza che si è detto anche nel campo specifico degli immigrati, lo ha ricordato prima Novelli che il comune ha questa esperienza amministrativa di un ufficio dedicato a questo, io credo che una città come la nostra, attraverso il sindaco, ma non solo il sindaco, può assumere un ruolo politico nei confronti della comunità nazionale, a livello di proposta, di rappresentanza anche di questi interessi, che sono poi interessi generali della città: quelli dell'integrazione multietnica. È stato detto che il comune non può che essere assoggettato alle leggi dello stato, ma come tutti i soggetti politici, e una grande città è un soggetto politico non di poco conto, anche Torino su questo terreno può prefiggersi l'obiettivo di giocare un ruolo a livello nazionale. Penso che si tratti più che di inventare un sindaco che faccia questo, di trovare un sindaco che sappia interpretare le esperienze che la città ha fatto e continuerà a fare". (Castellani)

"No all'obiezione politica. Credo che il paese non abbia bisogno di questi interventi. Ognuno deve fare il suo mestiere, deve svolgere il suo compito, ha un ruolo istituzionale. Si capisce che ognuno ha una sua influenza politica che può e deve usare, ma credo che in questo momento il paese abbia bisogno che ognuno rispetti le norme di legge che ci siamo democraticamente date". (Frigerio, per Zanetti)

"La legislazione nazionale l'ho definita una legge groviera, farraginoso e imprecisa già solo laddove si deve definire all'entrata sul nostro territorio, se il



soggetto ha la capacità di mantenersi. Imprecisa, insufficiente e comunque non adatta a rispondere alla sfida storica di questo movimento di popoli dal Sud del mondo verso i nostri paesi. Si può far fronte solo con strumenti di intervento straordinario. Noi riteniamo che la politica di un paese toccato da questi problemi deve essere soprattutto di fornire agli stati di provenienza strumenti, interventi, opere e anche fondi, naturalmente non gestiti a livello Somalia, perché questo fenomeno sia il più possibile ridotto. Siamo contrari all'immigrazione anzitutto per la sua entità e riteniamo che il male, ritenendolo un male, vada curato alle radici". (Borghesio, per Comino)

Anche il comune di Lione ha problemi nei rapporti con altre amministrazioni, per quanto concerne gli immigrati. Ma, paradossalmente, la conclusione è lo svanire della dimensione locale. La gestione della popolazione immigrata resta un problema relativamente marginale, al di là del peso politico complessivo dell'amministrazione di una delle maggiori città francesi, quale è Lione. Non si tratterebbe, in altri termini, di uno scarso peso dell'amministrazione locale nella questione, ma di uno scarso peso politico della questione immigrazione nei generali processi politici tra centro e periferia.

[Lione] "I nostri rapporti con le altre parti pubbliche sono difficili. Là io sono un po' considerato un extraterrestre. È vero che non ho la stessa percezione del peso dell'amministrazione, perché ne sono tagliato fuori – volontariamente, sono un liberale – è vero che non ho a che fare con certi arcani amministrativi, blocchi... Sono un po' percepito come un elemento di perturbazione. Ciò detto, i rapporti con le altre istanze sono del tutto cordiali, e quando c'è un caso che merita, situazioni che devono essere sbloccate, si riesce a farlo. Ma non tratto da pari a pari con quelle persone. Il peso non è uguale. Il problema è che la mia delegazione è del tutto trasversale. [...] La prossima riunione della *Commission extramunicipale pour le respect des droit* è dedicata al problema dell'accoglienza degli stranieri: si parlerà certamente dei testi di legge. Verrà la prefettura... ma si parla poco di livello locale, perché non c'è livello locale!". (Intervista Mairie de Lyon)

Didier Lapeyronnie, rilevando una complessiva debolezza e marginalità delle politiche locali di integrazione degli immigrati, nelle quali pesano sovente più le opzioni ideologiche che la volontà di mettere in opera un insieme organico di interventi, sostiene che questa situazione non sia incomprensibile: "Le politiche locali d'integrazione si costituiscono largamente in un ambiente particolare e obbediscono assai più alle regole interne di questo ambiente che alla volontà di risolvere un certo numero di problemi ben definiti. È quindi lo spazio politico di cui dispone questo ambiente, al pari del grado di autonomia che gli è lasciato, che determinano largamente al contempo la sua esistenza e la messa in opera delle politiche

locali" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 208). Da questa situazione deriva paradossalmente l'importanza dell'azione individuale di singoli personaggi politici. Come si è visto a proposito dei primi passi delle organizzazioni per gli immigrati, la presenza di questi imprenditori politici diventa fondamentale: le politiche per gli immigrati non sembrano in grado di entrare autonomamente, automaticamente nell'agenda dei decisori senza uno sforzo volontaristico iniziale. In molti casi è la creazione di opportunità da parte del centro a spingere le amministrazioni locali a occuparsi di immigrati: lo stimolo di un possibile finanziamento, o la necessità di predisporre piani di intervento. In altre situazioni ancora è proprio la forte opzione ideologica di alcuni gruppi politici – solitamente, ma non esclusivamente, della sinistra – a favore delle politiche locali di integrazione che fa sì che esse entrino nell'agenda politica prima di diventare tema di discussione sociale (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 210). È questo, come si è visto, il caso di Torino nei primi anni '80.

Strette fra l'esigenza di evitare esplosioni di malessere sociale fra gli immigrati e i cittadini e quella di non alimentare i movimenti xenofobi, le amministrazioni locali in Francia e in Italia finiscono per trattare gli immigrati come un problema di ordine pubblico. Raramente si tratta di una dichiarata scelta politica, ma piuttosto è il risultato del gioco delle parti, che porta le amministrazioni a restare inattive sino al momento dell'esplosione dei problemi. A questo punto torna in azione una logica di stato che tende a trattare gli immigrati come nuove "*classes dangereuses*".

## 6.2. *Gli immigrati come problema di ordine pubblico*

La presenza degli immigrati stranieri è sovente ricondotta nell'ambito di un problema di ordine pubblico. L'Haut Conseil à l'intégration francese ricorda che il concetto di ordine pubblico va inteso nel senso del diritto internazionale privato "come l'insieme dei valori essenziali della società, riflessi dall'ordinamento giuridico interno" (Haut conseil à l'intégration, 1992: 18), ma il riferimento ad esso sembra assumere usualmente una connotazione ben più poliziesca, di lotta a un elemento di disturbo e di pericolo. Questa visione si traduce in norme di legge che dedicano ampio spazio ai provvedimenti di polizia verso gli stranieri e che lasciano volentieri ampi margini di discrezionalità. In particolare vi è una forte propensione a trattare gli immigrati in via amministrativa, evitando di sottomettere il loro trattamento alla più garantistica tutela giudiziaria. Lo stato vuole mantenere mano libera verso i non cittadini evitando di concedere loro diritti. Queste tendenze non restano possibilità teoriche, astratte, ma trovano applicazione, spesso troppo zelante, consenso, alimento nella pratica quotidiana di mol-



te pubbliche amministrazioni: gli immigrati sono trattati come persone infide, che possono creare problemi e che è meglio tenere sotto controllo.

Nel periodo della lotta per l'indipendenza dell'Algeria, ma anche negli anni successivi, i lavoratori algerini in Francia furono di fatto posti sotto il controllo di personale di origine militare. Una parte del personale, compresi i direttori, dei foyer per lavoratori proveniva infatti dalle fila dell'esercito e dell'amministrazione coloniale a cui occorreva fornire nuove opportunità di lavoro. Certamente una parte di questi ex militari svolse con impegno e correttezza il suo compito, ma in altri casi furono segnalati episodi di abuso di potere e di corruzione. Il controllo poliziesco degli ospiti dei dormitori per lavoratori non è per altro una esclusività lionese, perché anche a Torino è stata segnalata qualche tendenza, da parte di vecchi sorveglianti, ad applicare agli immigrati stranieri metodi di controllo rigidi già usati con i lavoratori italiani immigrati nei decenni precedenti.

[Lione] *"Obiettivo tranquillità.*

Nel 1958, nel momento in cui il colonnello Marcel La Page assume la direzione della Maison de l'Afrique du Nord [oggi Mte], gli avvenimenti di Algeria hanno profonde ripercussioni nei foyers, ove le passioni si affrontano. I direttori dei centri, reclutati in funzione della loro conoscenza dell'ambiente algerino, riescono a limitare i disordini e a mantenere una relativa tranquillità, come desidera la maggior parte dei residenti". (Jean-Yves Loude, *Histoires de vie*, pubblicazione per il trentennale della fondazione della Mte, Lyon, p. 15)

[Lione] "All'epoca [1984] molto personale di Sonacotra erano degli ex militari, reduci della guerra di Algeria, specie i direttori dei foyers. Erano entrati nell'esercito a 18 anni e andati in pensione a 45. Si trovavano ancora davanti una seconda vita professionale. Sonacotra era nata durante la guerra di Algeria, si pensava ci fosse bisogno di gente dura per gestire i foyers. Negli anni '70 vi fu un'ondata di scioperi dei residenti. Ma il personale restò lo stesso. I direttori, per riflesso di corpo, avevano assunto come dipendenti molti ex militari. Era gente sottoqualificata, anche se ho trovato ex militari competenti e corretti. Ma l'immagine generale era negativa. [...] Certi direttori di foyers Sonacotra prendevano una quota sulle prostitute che ammettevano a frequentare il foyer. Si scoprirono cose immonde. [...] Nei centri erano i direttori che decidevano l'utilizzo dei fondi attribuiti dal Fas. Le spese erano decise senza controlli dei comitati di inquilini. Molti direttori usavano questi fondi per un pacco dono da dare agli ospiti a fine anno: caffè, sigarette... Era un mondo particolare. Ci furono anche comportamenti razzisti da parte di certi direttori. Un direttore usava gli spazi collettivi per riunioni del Front National. Siamo riusciti a incastrarlo per una questione finanziaria. Si avviò la procedura di licenziamento, ma ci furono pressioni di

ex militari sul ministro... Finì tutto in nulla. Ci furono persino atti di violenza. Ora è cambiato un poco, perché molti di questi sono andati in pensione e sono stati sostituiti da giovani". (Intervista Sonacotra)

La preoccupazione di controllare una popolazione ex coloniale desiderosa di acquisire diritti da un lato e la volontà di limitare la sindacalizzazione dei lavoratori immigrati dall'altro spinsero in seguito i poteri pubblici francesi non solo ad adottare controlli polizieschi sugli immigrati, ma anche a favorire forme di religiosità e di cultura tradizionale in funzione "op-piaceva". Questa forma di tutela comunitaria, in accordo con i governi dei paesi di origine, è stata denunciata non solo perché contrastava con la dichiarata laicità e neutralità dello stato e apriva spazi che poterono essere occupati dai fondamentalisti islamici, ma anche come tentazione permanente a scambiare il rispetto dei principi repubblicani con un po' di pace sociale immediata. Torneremo sul tema a proposito del contrasto tra diritto comune e diritto comunitario (par. 9.3.).

Ancora oggi uno dei primissimi contatti di uno straniero (in questi casi l'usuale distinzione tra comunitari e extracomunitari svanisce) è proprio con gli uffici di polizia competenti a rilasciare il permesso di soggiorno. La concessione del permesso e il suo rinnovo, anche dopo anni di residenza, ricordano chiaramente allo straniero che la sua permanenza non è un fatto scontato e garantito. Per gli stranieri, il valore simbolico di queste pratiche, ma anche il rischio reale di incappare in grossi guai, va ben al di là di un banale atto burocratico. Ma i controlli di identità più frequenti e approfonditi ricordano anche a chi ha una pelle più scura della media o un accento particolare, pur essendo cittadino a pieno titolo, che lui stesso, o un suo antenato, era straniero. Gli immigrati restano quindi un gruppo meno tutelato di diritto e di fatto, che in certe circostanze finisce per diventare una sorta di riserva di caccia nella lotta contro la microcriminalità e per il controllo sociale.

Questa maggiore "attenzione" delle forze di polizia verso gli immigrati e i loro discendenti è un elemento scatenante di tensioni, ma anche sintomo rivelatore di una sottostante e più profonda tensione sociale, che riguarda anzitutto una condizione giovanile, anche se strettamente intrecciata alla dimensione migratoria. Un primo elemento di complicazione infatti è rappresentato dal contrasto tra forze di polizia e giovani dei quartieri di immigrati, particolarmente acuto in Francia. Questi giovani in effetti non sono più definiti dalla cittadinanza straniera poiché molti di loro sono cittadini francesi. Al limite neanche la pura appartenenza etnica conta molto, poiché queste tensioni possono coinvolgere discendenti di immigrati di diversi paesi, compresi europei fisicamente indistinguibili e persino francesi



*de souche*. È piuttosto la presenza nei quartieri socialmente a rischio, con forte presenza di popolazione immigrata di bande giovanili, talora con forme di subculture giovanili a comporre una miscela esplosiva quando viene in contatto con interventi severi o brutali della polizia.

Alcuni sobborghi di Lione sono saliti alla ribalta delle cronache per episodi di violenza e disordini, con scontri tra giovani e polizia e saccheggi di negozi. Le analisi e le interpretazioni degli episodi ne indicano quasi concordemente la causa negli errori dell'urbanistica e della politica sociale degli anni '70<sup>5</sup>. Molte famiglie proletarie, talora con problemi sociali pregressi, e con un'alta presenza di immigrati, furono concentrate in grandi condomini in quartieri periferici scarsamente dotati di infrastrutture e soprattutto privi di una vita sociale ricca e autonoma. Se a prima vista questi quartieri erano un passo avanti rispetto alla precedente situazione di vita nelle bidonvilles o in stabili fatiscenti, in seguito ci si è dovuti rendere conto che essi non miglioravano la qualità della vita sociale. Questa situazione non è tuttavia troppo dissimile da quella che si è creata a Torino nei quartieri periferici per immigrati sorti negli stessi anni.

La crescita di una numerosa popolazione giovanile in questi quartieri, emarginata, con alti tassi di disoccupazione e con un acuto senso di deprivazione, di essere tagliati fuori dalla città e dalla vita che in essa si svolge, sulla quale gli stessi genitori non riescono più a esercitare un'influenza significativa, ha poi creato un terreno fertile per forme di devianza e di microcriminalità, in assenza di azione sociale efficace. Il fenomeno non era imprevedibile: ricerche degli anni '70 avevano colto sintomi importanti di disagio.

[Lione] "Ho riletto dei testi sulle Minguettes, sui quartieri, di dieci anni fa. Mi ha interessato che nel 1973 ci si poneva dei problemi che lasciavano presagire cosa sarebbe successo dopo. Bastava guardare per vedere i problemi. Fu un'indagine su mille famiglie: per molti l'aspetto più negativo riguardava i figli. C'era paura per l'avvenire dei figli, perché si aveva l'impressione che i figli sfuggissero in questo ambiente, che non si avesse il controllo dell'ambiente. Ho l'impressione che su questi punti si sia in surplace, che non si avanzi. Si preferisce non vedere". (Intervista Fas)

In effetti all'osservatore esterno può non apparire immediatamente la situazione di degrado di queste aree lionesi. I quartieri furono progettati secondo canoni urbanistici in auge all'epoca e si presentano con grandi immobili moderni, circondati da spazi verdi, presso i quali sorgono centri

---

<sup>5</sup> Cfr. gli articoli comparsi nel numero monografico su "Banlieues: relégation ou citoyenneté" di *Les temps modernes*, XLVII, 545-546, dicembre 1991-gennaio 1992.

commerciali e ampi parcheggi: in alcune zone infatti il traffico automobilistico è mantenuto all'esterno dell'area residenziale. Eppure questa situazione, in apparenza non sgradevole, cela enormi problemi: gli stabili sono talora degradati e di mediocre qualità, la concentrazione di popolazione privata è troppo elevata, in assenza di vita sociale e di animazione gli ampi spazi liberi sono inutili o persino pericolosi. La mancanza di traffico locale e di piccole attività commerciali e produttive, oltre a far mancare servizi e posti di lavoro in loco, aumenta il senso di abbandono e la mancanza di controllo sulla vita quotidiana. In sostanza nella progettazione si ignorarono completamente le acute osservazioni fatte a suo tempo da Jane Jacobs sulla vita sociale nelle città (Jacobs, 1969).

I contrasti con la polizia agiscono da detonatori di questa situazione esplosiva.

[Lione] "C'è una cosa importante, i rapporti tra giovani e polizia, perché a Lione i rapporti tra giovani magrebini, giustizia e polizia sono tradizionalmente cattivi. Ci sono stati molti, troppi problemi. [...] Non voglio forzare il ragionamento, ma considero che, dopo i brutti momenti polizieschi del periodo gollista, ci siano tradizionalmente delle autorità di polizia a Lione che sono molto marcate a destra. C'è stato un momento, un periodo assai cattivo, con il Service d'action civile, di De Gaulle, in cui l'ambiente poliziesco a Lione è stato attraversato da tentazioni di estrema destra. Io penso che fosse un modo per manifestare da Parigi a Lione una visione tutelare mirante a contrastare le dissidenze lionesi classiche. [...] Ma quel che è vero per la polizia di Lione è vero anche per la giustizia. [...] Gli avvocati] non sono soddisfatti delle condizioni. C'è un problema di giustizia. I tribunali hanno emesso sentenze molto sfavorevoli negli affari riguardanti l'uccisione di giovani immigrati. Praticamente c'è stato sempre l'assoluzione dei poliziotti. C'è anche a Lione una pessima reputazione del Commissariat pour les étrangers che è molto arbitrario e su cui nemmeno il Préfet de Police riesce a far valere la sua autorità. Là ci sono molti poliziotti di destra. Ad esempio, abbiamo fatto delle campagne di affissioni dove abbiamo detto che non si deve mai andare al Commissariat pour les étrangers con gli originali dei propri documenti perché li perdono, bisogna andare con fotocopie. È molto difficile aver rapporti di collaborazione con il Commissariat pour les étrangers. Quando accompagniamo uno straniero non accettano che interveniamo. Ne parliamo spesso con la Préfecture, ma neanche loro riescono... Possiamo parlarci per telefono, avere delle informazioni, ma è uno dei posti dove le cose vanno male. E poiché gli stranieri ci vanno per i loro documenti, è un luogo di fissazione dell'animosità degli stranieri, mentre le cose sono molto migliorate sul versante Préfecture, regole, soggiorno... Hanno fatto uno sforzo perché la Préfecture non fosse percepita come un servizio di polizia. Credo che il problema sia che abbiamo avuto dei miglioramenti riguardanti i



regolamenti e l'amministrazione e... bisogna essere logici, questo vuol dire che bisogna essere più chiari sugli aspetti di repressione, ma il problema della sfera repressione è ancor oggi attraversato da troppa arbitrarietà. È l'effetto Pasqua. Pasqua non ha certo la fama di essere tenero, ma non credo abbia dato istruzioni per dire di essere più duri. Ma dal giorno che è stato nominato, i poliziotti si sono detti: possiamo fare quel che vogliamo, ed è per questo che ci siamo lamentati dei controlli di polizia di qualche giorno fa davanti alla [sede di un centro di accoglienza per richiedenti asilo]. Abbiamo subito telefonato alla prefettura che li ha allontanati: era un'iniziativa autonoma dei poliziotti". (Intervista Crardda)

Il problema di tenere nettamente distinti i luoghi dell'accoglienza da quelli del controllo poliziesco è per altro avvertito anche a Torino. Infatti, se gli immigrati in condizioni irregolari o che semplicemente preferiscono non incappare in controlli sempre poco gradevoli e dagli esiti ignoti, percepiscono il rischio di subire dei controlli rivolgendosi a un centro di assistenza è assai elevato il rischio per quest'ultimo di perdere qualsiasi possibilità di contatto con coloro che dovrebbe aiutare.

Una radice della difficoltà nei rapporti tra immigrati e polizia è assai profonda e rinvia, come già ricordato, al fatto stesso che storicamente gli stranieri siano stati considerati dei devianti da collocare sotto il controllo delle forze dell'ordine. Queste ultime hanno strutture operative e una cultura organizzativa che poco si presta a operare con persone che invece non sono, nella quasi totalità dei casi, dei delinquenti attuali o potenziali, ma hanno problemi di tutt'altra natura (Wieviorka, 1992: cap. VIII).

Una seconda causa risiede ancora una volta nelle logiche di fondo di funzionamento della polizia, ma questa volta sorge dalle direttive politiche sugli obiettivi finali dell'intervento, le quali instaurano una tensione tra il mantenimento dell'ordine pubblico e la conservazione della pace sociale. Questa tensione genera delle oscillazioni nel comportamento delle forze di polizia, ma anche nelle politiche di altri attori. In effetti la polizia è chiamata a reprimere episodi di piccola delinquenza o di disturbo della quiete, i quali interferiscono soprattutto con la vita quotidiana della popolazione autoctona o degli immigrati più stabilizzati. Talora questi interventi, in assenza di un lavoro di riduzione delle tensioni a monte, innescano violenti risentimenti e ostilità tra gruppi che si sentono colpiti da una violenza statale gratuita e sproporzionata. La persecuzione dei piccoli crimini, a fronte dell'impotenza di fronte alla grande criminalità, ribadisce agli occhi di questi giovani la loro collocazione nelle fasce più basse della gerarchia del potere reale nella società.

Il lavoro sociale necessario per ricomporre queste tensioni è molto gravoso e delicato e finisce per ricadere soprattutto sulle spalle degli amministratori locali e degli operatori, pubblici e privati, sul territorio. D'altronde

le rivolte urbane lionesi sono episodi complessi, che hanno coinvolto in modi diversi la popolazione dei quartieri e che si prestano a letture diverse, che risentono anche della posizione sociale degli attori che analizzano gli eventi. Alcuni resoconti delle violenze più recenti (Cfr. *supra* nota 5), ne sottolineano il carattere sociale, la possibilità di ricomposizione attraverso la mediazione e il dialogo. In altri resoconti emerge inquietante l'immagine una lotta senza posta in gioco, che non punta a conseguire obiettivi precisi, espressione di un disagio e di un'estraneità profondi. Per alcuni osservatori poi assisteremmo al passaggio della violenza da manifestazione di disagio sociale a strategia di gruppi devianti ormai stabilizzati nella criminalità. Il rischio paventato è che si costituisca una vera società parallela che vive di economia illegale e che ha riferimenti sociali propri, fondati sulla droga e sulle clientele di piccoli boss.

Questa situazione, non ha quasi nulla di etnico o di culturale, al di fuori dell'emarginazione sperimentata dalle popolazioni immigrate. Non è in sostanza una malavita etnica (magrebina o italiana, per esempio), ma di popolazioni *francesi* di periferia, con particolare presenza di immigrati e loro discendenti.

[Lione] Due amministratori locali di un comune dei sobborghi discutono dei risultati dell'azione sociale condotta dal comune sulle popolazioni a rischio. A1 "Oggi questa politica ha dato grandi risultati, ma a dire il vero ci troviamo sempre più di fronte la gravità delle disfunzioni. Voglio dire: un ragazzo di dodici anni, di origine immigrata, che vive nella Zup, in una famiglia in cui nessuno lavora, vivono solo sul sostegno sociale, in genere diventa difficile da mantenere in un percorso scolastico. Non tutti, certo. Allora esce dal sistema, non va a scuola, anche se gli insegnanti fanno grandi sforzi. Grosso modo il fatto è che oggi a dodici, quattordici anni escono dal sistema e ne escono perché non cadono nel vuoto. A fianco del sistema ce ne è uno parallelo che è il sistema dei traffici, della droga, che è il primo problema: c'è il rischio di cadere nel consumo o comunque di essere sollecitati a aiutare il traffico ai vari livelli, anche se talora è poca cosa. Ma sappiamo che non cadono nel vuoto, ma in questo sistema. È là che ci dobbiamo confrontare con le situazioni più difficili. Su questo terreno non abbiamo alcuna prerogativa, le politiche statali sono inadatte, compreso il quadro giuridico, non è adatto. Voglio dire, a un ragazzo di dodici anni non si può fare nulla. Se un domani viene arrestato lo si mette in un centro di recupero, da cui esce, poi finisce in prigione... ne uscirà? Il grande problema che affrontiamo è la messa in opera di reti economiche e di traffico, c'è la valvola della droga, ma a fianco ci sono i piccoli furti... vuol dire tutto un clima di degrado, di furtarelli, c'è un traffico di cose rubate..."

A2. "Si arriva al punto che certe famiglie chiudono gli occhi perché alla fin fine questo è per loro una fonte di risorse".



A1 "Questo sistema parallelo sostiene le famiglie. Va così anche per la prostituzione che spesso è tollerata dalla gente. Il grande problema che affrontiamo è questo. E sin tanto che si tratta di trattare socialmente le difficoltà, non abbiamo mezzi immensi, ma le conosciamo. Quando si tratta di dare un quadro di attività, relazionale, ci perdiamo. Ma quando si tratta di confrontarci a un sistema che prende assai presto delle forme che voi in Italia conoscete ancor meglio, che è il sistema mafioso, una piramide, allora siamo piuttosto disarmati".

[...] A2 "Oggi le cose si sono decantate, ci si è accorti che dietro a quelle che si chiamano le violenze urbane, che è la definizione ufficiale, spesso c'è la protezione di alcuni traffici e che queste violenze urbane non sono così spontanee come poteva sembrare e anche se in un primo tempo, e questa è tutta la cultura dei diritti dell'uomo in Francia, ... la polizia ha avuto delle responsabilità... c'è sempre stata una reazione. È vero che la polizia ha avuto un cattivo comportamento, è vero che oggi si può dire che sono cambiati, non dico che siano cambiati del tutto, alla fin fine tutte le polizie del mondo... non è un mestiere facile e non sono sempre le persone psicologicamente più salde che lo esercitano. Ma dato questo è vero che l'ampiezza delle cose ha rivelato che ci sono ora in questi quartieri delle persone che sanno utilizzare delle reti parallele per i loro traffici e i loro affari, e allo stesso tempo usano i servizi pubblici come i comuni e le associazioni e sanno usare i mass media. Questa è una nuova realtà.

A1 "Per esempio, è stato preso un tipo che spacciava droga, era un bravo padre di famiglia, ben visto dai vicini perché se c'erano dei problemi lui era sempre disponibile a dare aiuto, costui si faceva proteggere da tutta una squadra di ragazzi che aveva organizzato nel quartiere. Per questo ogni volta che c'è un tentativo di arresto ci troviamo di fronte a questo, cioè ci sono raggruppamenti, c'è un'aggregazione contro i poliziotti che arrivano e ci sono delle dichiarazioni del tutto di fantasia sui diritti dell'uomo, si vanno a cercare le televisioni. C'è un sistema di pressione sui mass media e sul Comune per fare liberare i giovani fermati".

[...] A2 "Bisogna dire che le sommosse del 1990, tre anni fa, hanno rivelato molte cose e bisogna sempre ricordarsi bene che all'origine c'è un'autovetture della polizia che ha rovesciato dei giovani e uno è morto [si trattava di un giovane di origine immigrata, spagnolo]. Dunque la morte di un adolescente crea sempre un trauma. Inoltre c'è una solidarietà. All'epoca, indubbiamente, la posizione generale della gente della città era l'ingiustizia dell'atteggiamento della polizia, anche se il conduttore della motocicletta non era un piccolo santo, era un delinquente. E ci furono la sera stessa, il sabato, il giorno dell'incidente, delle reazioni che hanno comportato delle manifestazioni focalizzate soprattutto sul commissariato di polizia".

A1 "Ma non erano solo giovani di Vaulx-en-Velin, ce ne erano anche delle periferie vicine".

A2 "Poi i servizi della città, soprattutto quelli che contano, gli animatori, le associazioni, ecc. legati ai quartieri, la domenica mattina hanno preso una quan-

tà di contatti perché le cose si spiegassero. Si è installato un grande forum, per così dire, prendendo in conto le emozioni create dalla situazione, chiedendo delle spiegazioni e cercando al contempo di non cadere nella violenza. Le cose hanno preso questa piega sino a mezzogiorno, sino all'una, perché le immagini al telegiornale delle tredici, la domenica non c'è mai molto da far vedere, hanno ridestato tutti gli ardori. A partire dal quel momento abbiamo visto dei giovani riunirsi sulla piazza suddetta, poi si sono visti arrivare dei giovani non solo di Vaulx, poi si è visto un'auto lanciata contro la vetrina di un magazzino che non era uno qualsiasi, era di una donna che resisteva molto alla situazione del quartiere, che è stata sfondata con una tecnica non comune, perché questa tecnica di furto dell'auto ariete è stata inventata qui. A partire da lì si è cominciato a entrare nei negozi, a portar via la roba e poiché la polizia non è intervenuta, si è andati avanti quattro ore senza che nessuno intervenisse, di tappa in tappa hanno rubato al centro commerciale". A1 "C'era qualcosa di surreale perché delle persone che non erano necessariamente dei delinquenti, degli adulti, delle famiglie, venivano a servirsi nei magazzini... c'era gente che continuava a giocare a bocce a fianco del magazzino in fiamme".

Per contro, si profila anche una popolazione che si sente estranea a questa situazione e fortemente minacciata da essa, che plaude agli interventi repressivi, ma non osa più farsi avanti per sostenere la prevenzione:

A2 "Ma negli ultimi dieci anni le cose si sono aggravate! Questo discorso socioculturale di integrazione, di buona volontà bisogna conservarlo, ma poiché non ci sono più prospettive, non c'è più senso, non funziona più con le nuove generazioni. E sono questi i problemi che noi affrontiamo. E la gente che vive in mezzo a queste situazioni ne ha piene le tasche di queste promesse oggi. E poiché hanno ben capito come vanno le cose, ebbene oggi quando arriva la polizia ad arrestare dei trafficanti di droga ben noti a tutto il quartiere, la gente applaude. Perché è questo che si aspettano!"

A1 "Si aspettano questo e al contempo lo denunciano, ma di nascosto perché c'è anche una certa forma di timore, poiché c'è un'autosorveglianza di chi chiacchiera troppo... C'è la preoccupazione di non riuscire più a dire le cose apertamente, di tenerle sotto controllo". (Intervista Mairie de Vaulx-en-Velin)

A Torino parrebbe che le rivolte urbane siano invece assenti e di certo non riguardano gli immigrati. Occorre qualche cautela prima di negare l'esistenza del fenomeno, poiché in occasione di eventi legati al calcio non è infrequente assistere a episodi di violenza diffusa, e resta da vedere se i problemi sociali che ne stanno alla base siano così diversi da quelli di Lione. È evidente comunque che ad essi non partecipano immigrati stranieri. Ben più diffusa invece è la percezione che alcuni gruppi di immigrati siano ormai coinvolti dalla malavita locale in attività criminali, soprattutto come spacciatori, e che in relazione a ciò crescano gli episodi di violenza ma-



lavitosa. In particolare è aumentato molto, nel corso del 1992, il numero di morti violente tra immigrati magrebini, molte delle quali sembra vadano attribuite a regolamenti di conti nella malavita. Il rischio maggiore è che l'economia illegale diventi per una certa quota di immigrati non un passaggio verso condizioni di vita e di lavoro legali, ma una soluzione stabile ai loro problemi che consente redditi decisamente maggiori di quelli che essi potrebbero ottenere nella legalità. Se tale situazione si realizza, un intervento sociale di accompagnamento rischia di divenire del tutto inutile: questi immigrati sarebbero ormai integrati in un'area illegale della nostra società, e non dei marginali in cerca di inserimento<sup>6</sup>. Solo ricerche specifiche e accurate possono però consentire di distinguere quanto sia diffusa la partecipazione all'economia criminale tra gli immigrati e quanto pesi invece una percezione che distorce e sovrastima il fenomeno.

Le amministrazioni comunali italiane posseggono uno strumento che, se adeguatamente utilizzato, può consentire un intervento in materia di ordine pubblico più flessibile e controllabile: la polizia municipale. I poteri di intervento dei vigili urbani italiani sono infatti maggiori di quelli dei loro colleghi francesi: l'amministrazione locale può quindi disporre e attuare interventi diretti (controlli sulla piccola delinquenza, sgomberi, ispezioni) senza dover necessariamente attivare la polizia di stato o i carabinieri. A Torino esistono anche nuclei di vigili urbani specializzati per i nomadi, in grado di effettuare interventi di ordine pubblico, ma anche di svolgere un'attività sociale di accompagnamento e di prevenzione.

Le vie di uscita da questi problemi a Lione vengono cercate in due direzioni principali. Una è il lavoro sociale nei quartieri, che cerca di contenere e di disinnescare il disagio sociale dei giovani. Si tratta di un lavoro molto lungo, paziente e che richiede una forte e costante presenza degli amministratori e degli operatori sul terreno. La seconda via punta a disinnescare la contrapposizione tra le forze dell'ordine e gli immigrati favorendo l'ingresso di figli di immigrati (ovviamente con cittadinanza francese) nella polizia. In particolare l'Ism Rhône-Alpes, su richiesta della Préfecture, ha organizzato corsi di formazione per giovani di origine immigrata con l'obiettivo di favorire il reclutamento di questi giovani nella polizia.

### *6.3. L'emergenza: il provvisorio che dura*

Il concetto di emergenza contiene in sé sia la nozione di pericolo, sia quella di una inevitabile risposta eccezionale a esso. In effetti esso sembra adatto per designare un evento imprevedibile e incontrollabile, come una

---

<sup>6</sup> Devo queste osservazioni ad A. Colombo e F. Ciafaloni.

catastrofe naturale. Applicato ai fenomeni migratori, accentua invece una immagine dell'immigrazione come eccezione, choc, incidente, evento traumatico e inatteso che crea allarme sociale. Può servire a descrivere episodi come lo sbarco degli albanesi nell'estate del 1990: in Francia in effetti la situazione di emergenza viene configurata proprio in tali frangenti, ma è anche superata in tempi relativamente brevi. Questa visione drammatica è probabilmente alimentata dalla confusa, ma insopprimibile consapevolezza delle disperate condizioni di vita di gran parte dell'umanità, che alimenta un senso di disagio e di inquietudine di fronte alle sparute pattuglie di immigrati che approdano alle nostre rive.

La necessità di una risposta all'evento pericoloso configura invece l'emergenza come una tipica modalità reattiva dell'intervento pubblico: la logica dell'intervento straordinario. La forma temporale tipica delle politiche italiane per gli immigrati è stata sin dal principio l'emergenza. Il termine è usuale per descrivere le condizioni in cui la pubblica amministrazione effettua i suoi interventi: di riflesso viene ampiamente usato anche dalle associazioni private.

In questo senso il concetto di emergenza indica una condizione tutta interna alle logiche di funzionamento della pubblica amministrazione e delle sue capacità di reazione. Quando si parla di emergenza per la necessità di trovare un riparo a qualche centinaio di immigrati, presenti da mesi in una città, all'approssimarsi dell'inverno (che arriva ogni anno) pare che eccezionalità e imprevedibilità non siano categorie pertinenti. L'emergenza designa piuttosto un evento che non si è saputo o voluto affrontare per tempo e che giustifica ora una sospensione delle procedure correnti, un'eccezione rispetto all'ordinario. Ciò consente anzitutto di *scavalcare procedure lente e farraginose, di avere un canale preferenziale per superare ostacoli di ogni sorta*. Ma il ricorso alla parola chiave emergenza permette anche di sostenere che ciò che si sta facendo *non è il vero intervento, è solo una soluzione temporanea, transitoria, inevitabilmente approssimativa*. La vera soluzione è un'altra, rinviata nel tempo, e si richiede quindi una sospensione del giudizio. Si superano in tal modo blocchi burocratici e politici, critiche pregiudiziali e sensate obiezioni. Inoltre le soluzioni di emergenza si configurano in genere in modo tale da non suscitare reazioni da parte di cittadini in condizioni analoghe: ad esempio, affittare alloggi comunali agli stranieri senza casa può far reagire gli sfrattati italiani, ma questo non accade se si offre solo un posto letto in un dormitorio pubblico. Oltretutto l'intervento d'emergenza può dare un'immagine di maggiore attivismo dell'oscura attività quotidiana. Si tratta tipicamente di politiche reattive e non preventive (par. 7.4.).



[Lione] "Lo stato interviene direttamente per l'accoglienza di profughi solo in situazioni eccezionali. Ci sono in caso di urgenza dei dispositivi che sono stati predisposti temporaneamente tenendo conto della situazione. Per esempio, lo stato ha mobilitato 5 o 600 stanze alla Sonacotra, perché ne ha la tutela lo stato, per i feriti bosniaci e per i rifugiati bosniaci, a Saint Etienne e nel vecchio villaggio olimpico di Chambéry. Ha fatto così, mobilitando delle strutture, villaggi per vacanze... Li ha quasi requisiti. O sotto l'effetto di avvenimenti eccezionali. Ad esempio quando sono arrivati gli albanesi lo stato ha chiesto a tutte le associazioni di aprire in tutta fretta dei foyers. Io ho aperto un foyer per sei mesi a Caluire, e poi l'ho richiuso, per gli albanesi. Se occorre avere qualche decina di stanze in più, un'associazione ci può pensare, ma se ci vogliono 600 o 6.000 stanze, è lo stato che interviene. Se ci dovesse essere una nuova ondata, come ai tempi degli albanesi, credo che sarebbe lo stato, i militari, a prendere in mano la cosa, con le loro caserme". (Intervista Crardda)

Una difficoltà specifica che viene segnalata a Torino è il fatto che le norme non consentono una maggiore agilità e tempestività per interventi di costo e rilevanza modesta, costringendo alle stesse procedure per risistemare un alloggio comunale o un intero immobile. Questo impedisce di risolvere piccoli problemi con interventi tempestivi, rinviando le soluzioni e enfatizzando i problemi.

Anche nelle associazioni volontarie il concetto di emergenza è molto utilizzato. In qualche caso esso serve a tradurre la drammatica situazione degli immigrati che deve essere imposta all'attenzione dei decisori pubblici: è il caso della clamorosa iniziativa dei Camilliani, che ospitarono in pieno inverno alcuni immigrati senza tetto nella cappella dell'ordine, con l'intento non solo di affrontare una situazione momentanea – di emergenza appunto – ma di imporre all'attenzione il problema.

In altre situazioni si può avere invece un contrasto tra la logica di un intervento di emergenza e un'azione più mediata e di lungo periodo. Se in linea di massima tutti sono d'accordo sul fatto che vadano preferite le soluzioni durature, resta da stabilire quando la soluzione dei problemi immediati sia preconditione ineliminabile di qualsiasi altra iniziativa di medio-lungo periodo e quando invece occorra passare a queste ultime.

A Torino un caso di contrasto netto tra le esigenze dell'intervento per fronteggiare le esigenze immediate di alcune famiglie di immigrati e l'opportunità di cercare soluzioni più adeguate, ma la cui attuazione era più lunga, è stata l'edificazione di alcuni prefabbricati in Via Germagnano. Un amministratore comunale difende l'iniziativa, sia pur ammettendo che questo contrasto esisteva: si è fatta una scelta. "Gli inserimenti di prefabbricati sono stati oggetto di polemica, ma che hanno avuto una loro utilità. L'operazione

era necessaria e sensata] all'inizio lo è stata sicuramente, nella primissima fase, quando l'emergenza era pesante. Se continua ad avere senso non lo so. Direi che risponde a un problema a cui i centri di accoglienza non possono rispondere, quello di dare un minimo di assistenza a famiglie. Laddove ci sono famiglie in difficoltà non si può rispondere con l'accoglienza. Neanche con tutti i famosi 700 posti di cui ci si poteva avvalere. L'alternativa, nel breve, nell'urgenza, è l'albergo. Non so se alla fine una famiglia si trova meglio in un albergo. I costi sono certamente enormemente superiori per il comune. [Neppure era possibile utilizzare alloggi comunali]. La storia degli alloggi del comune è un'altra di quelle cose che si dicono sempre e che poi hanno i loro limiti, nel senso che l'alloggio del comune sarà anche attivabile, ma intanto non siamo mai riusciti a risolvere in modo soddisfacente il problema. Perché da un punto di vista burocratico le pratiche necessarie per dare in uso un immobile comunale a un privato sono identiche tanto se si tratta di un alloggio da due vani e cucina, quanto se si tratta della scuola "Ariosto", con tre piani e che potrebbe contenere sino a 400 persone. Dal punto di vista di tutta la trafila burocratica di tutto il controllo sulle spese compiute è lo stesso. E la sistemazione è poi relativamente di livello adeguato. Il costo non è poi così lontano, perché ci sono dei costi di ristrutturazione: se rifaccio un bagno in un centro di accoglienza do un servizio a decine di persone. Se lo rifaccio in una casa mi costa meno, però ci sistemo solo tre persone. Quindi è più macchinoso e costoso". (Intervista Comune di Torino)

Come si è visto, la logica dell'emergenza può coinvolgere anche gli interventi delle associazioni private, che possono essere strumentalizzate dalle amministrazioni pubbliche come "pronto intervento" in situazioni critiche, per quali non si cercano più soluzioni strutturali e durature. L'intervento vicario dei privati diventa scusa per il disimpegno pubblico: qualcosa è stato fatto, magari su richiesta e con fondi pubblici, anche se il problema è solo tamponato e non risolto: si attende l'"emergenza" successiva e si ricomincia.

La via d'uscita da una logica emergenziale nei rapporti tra settore pubblico e privato può essere in un rapporto più chiaro e contrattuale fra associazioni di base e poteri pubblici. È quanto sta cercando attualmente di fare il Fas a Lione, passando da un finanziamento puntuale di iniziative alla programmazione di piani di intervento. Resta una certa pressione da parte delle amministrazioni locali affinché il privato sociale intervenga in condizioni di emergenza laddove si hanno punti di crisi, con modalità definite "pompieristiche". Lo sviluppo degli interventi di accompagnamento sociale, unitamente a quello dei rapporti contrattuali con il Fas sono però visti come un'occasione di crescita professionale, non esente, come abbiamo visto, da qualche riserva da parte di operatori di Notre Dame des sans abris.



[Lionel] "Noi proponiamo al Fas un tipo di azione di accompagnamento sociale, un progetto insomma, legato alla domanda di finanziamento, e il Fas ci può finanziare. È vero che ci possono essere degli aggiustamenti in corso d'anno con delle riunioni. D'ora in avanti ci saranno dei bilanci intermedi. Il Fas può dire che una certa cosa lo interessa e allora si lavora sul progetto. Prima il Fas finanziava o meno il progetto, adesso si cerca di contrattualizzare di più le cose. Ci si orienta su contratti di obiettivo. [Questa trasformazione è legata] a una storia passata che faceva sì che noi fossimo un po' ripiegati su noi stessi: si era più sul versante della carità che su quello dell'accompagnamento sociale e ne stiamo uscendo con nuove assunzioni di operatori sociali più professionali. È solo da un anno, da un anno e mezzo che c'è questa attività di accompagnamento sociale nelle *cités*. È stato quando è salita la tensione nelle *cités* che i poteri pubblici ci hanno detto: voi avete degli alloggi, voi avete delle responsabilità, non potreste inviare dei pompieri sul posto? I pompieri sono i lavoratori sociali." (Intervista Notre Dame des sans abris)

#### 6.4. Il pragmatismo come politica

Un effetto della iperpoliticizzazione delle questioni riguardanti gli immigrati è che nella pratica è sovente necessario disinnescare le tensioni con notevoli dosi di pragmatismo, ossia di adattamento flessibile alle esigenze concrete, anche a costo di sacrificare qualche principio. Anzitutto va notato che il pragmatismo può, in ipotesi, celare un più profondo compromesso politico. In tal caso l'apparenza è quella di un bricolage di iniziative che trovano nella loro flessibilità un fattore di efficacia: "Un certo successo dell'esperienza francese in materia di integrazione, rispetto alla Gran Bretagna, deriva forse, non come si crede troppo spesso, dall'esistenza di un 'modello' o di una 'politica', ma probabilmente, al contrario, all'assenza di entrambi e a una successione di interventi specifici, dallo statuto incerto e dagli orientamenti non sempre ben definiti, che hanno introdotto una grande flessibilità e diversità nelle politiche di diritto comune. La conseguenza è una grande frammentazione istituzionale che ha favorito un certo pragmatismo e soprattutto ha introdotto degli spazi di manovra in un campo poco propizio alla messa in opera di sistemi costrittivi" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 77). A maggior ragione in Italia la prevista flessibilità degli interventi locali potrebbe rispondere a un'esigenza di pragmatismo che giunge a sfiorare lo scetticismo sulla possibilità di far rispettare regole generali. Ma Patrick Weil sostiene invece che esiste una politica francese dell'immigrazione e che in parte essa si caratterizza proprio per la presenza di compromessi e adattamenti politici e non puramente pragmatici. In altri termini, il pragmatismo può rispondere anche a una logica politica generale e non essere semplicemente un adattamento strumentale.

Nella situazione torinese il pragmatismo assume più spesso la forma di una forma di elasticità inevitabile di fronte alle lungaggini e alle difficoltà della burocrazia: si cercano allora spazi di manovra fra le norme in attesa di ottenerne la modifica. Il pragmatismo, da questo punto di vista, è la versione quotidiana, oscura, dell'emergenza. In altri casi il pragmatismo assume forme drammatiche di realismo: anche se le regole dicono che un centro può ospitare solo persone con certi requisiti, tutti gli operatori affermano chiaramente che ritengono loro dovere accogliere chi si trovi in situazioni di estremo bisogno. Il "fin di bene" diventa allora chiave per superare le *impasses*. In altre situazioni, le associazioni del terzo settore preferiscono uscire dalle convenzioni con le pubbliche amministrazioni quando ritengono che tali convenzioni pongano vincoli troppo rigidi e irrealistici per poter aiutare gli immigrati, specie nel caso dei clandestini.

Ma in questo modo sovente il cerchio si chiude proprio sotto forma di tensione tra pragmatismo e coerenza ideologica: non ci si può adattare all'infinito, occorre talora imporre delle rigidità. Il nodo è chiaramente emerso a Torino, specie negli Istituti religiosi cattolici. Talora il problema si pone anche tra queste stesse organizzazioni, alcune delle quali sono ritenute da altre troppo inclini a privilegiare la soluzione a ogni costo, ad accettare compromessi. Ma anche a Lione e anche nelle organizzazioni non cattoliche il problema si pone chiaramente. Per tutti valgano le considerazioni della Cimade protestante.

"Mi occupo di queste cose da anni, ho seguito tutte le vicende. E le cose sono assai cambiate nella mentalità, innegabilmente. E rivedendo le cose a distanza i dibattiti si sono molto spostati. Si era più ideologici quindici anni fa di oggi. Oggi si è più pragmatici, cioè tutti abbiamo assimilato, tanto o poco, l'idea che il principio di eguaglianza, la giustizia, l'universalismo restavano di certo principi fondamentali, ma si urtavano all'evidenza nella realtà di applicazione, a difficoltà pratiche. Credo che l'ex Jugoslavia e la caduta del Muro di Berlino sono dei rivelatori importanti della difficoltà di vivere al contempo con dei principi, ma si vede che la realizzazione di questi principi si è allontanata. Questa è la difficoltà: fino a dove si allontanerà? Perché da qualche parte non bisognerebbe più cedere. Sin dove cederemo?" (Intervista Cimade)





## Fare per/fare con. Istituzioni locali e politiche per gli immigrati

### 7.1. Esiste una politica per gli immigrati?

Dal punto di vista analitico, una politica pubblica si presenta come un insieme, più o meno coerentemente integrato e formalizzato, di decisioni e azioni, definito da elementi quali (Meny-Thoenig, 1991; Bulsei, 1990: cap. 1, e 1993):

- a) *un contenuto sostanziale*, riferibile ad uno specifico campo di problemi e possibili soluzioni (il sostegno all'agricoltura, il controllo dell'inquinamento, l'attivazione di servizi per la popolazione anziana, e così via);
- b) *un programma normativo*, che esprime in forma variamente articolata le intenzioni e gli obiettivi dei *policy makers* (ai due estremi, un complesso piano d'intervento pluriennale oppure un singolo provvedimento comunque in grado di produrre effetti di qualche rilievo);
- c) *un fattore autoritativo*, connesso al carattere istituzionale degli strumenti politico-amministrativi impiegati (per regolare comportamenti, allocare risorse, ecc.);
- d) *una giurisdizione sociale*, cioè un determinato "ambito di influenza" dei provvedimenti adottati, che si estende a tutti i soggetti interessati a vario titolo dall'azione pubblica (da una specifica categoria di destinatari, come nel caso dei servizi per gli immigrati, all'intera collettività, come ad esempio per la tutela dell'ambiente).

Schematicamente, inoltre, è possibile individuare nel "ciclo di vita" di una politica pubblica alcune fasi caratteristiche (Bulsei, 1993; Ires, 1992c: cap. II), che pur consistendo ognuna nello svolgimento di attività in qualche misura specifiche tendono a configurare un sistema dinamico d'interazione:

- l'emergere di un problema che tende a sollecitare l'intervento pubblico (domanda sociale);



- l'ingresso del problema nell'agenda politica (dibattiti parlamentari e dichiarazioni governative);
- la formulazione di proposte e l'adozione di programmi (tipicamente, decisioni pubbliche formalizzate in provvedimenti legislativi);
- l'attuazione dei programmi (con l'interazione tra apparati amministrativi e destinatari della politica);
- la valutazione dei risultati dell'intervento pubblico.

A proposito della valutazione degli esiti, va precisato che l'apprezzamento sistematico dei risultati dell'intervento politico-amministrativo può essere condotto, a seconda dei casi, con finalità *descrittive, cliniche, normative* oppure *sperimentali* (Meny-Thoenig, 1991: cap. 7; Bulsei, 1993).

Una valutazione prettamente descrittiva consisterà nella redazione di un inventario, il più possibile esaustivo, delle conseguenze di un determinato intervento pubblico, prescindendo da qualsiasi "giudizio di merito" sul grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Diverso è l'atteggiamento nei confronti degli esiti di una politica di chi non si limita a registrare i risultati, ma formula ipotesi su come e perché un obiettivo pubblico è stato o meno raggiunto: "chi valuta con intenti 'clinici' cerca di individuare scarti tra lo scopo voluto e quello effettivamente raggiunto, scarti di cui si cercherà di fornire le ragioni in base alle condizioni che hanno presieduto all'attuazione di detta politica" (Meny-Thoenig, 1991: 235).

Nel caso di una valutazione di tipo normativo, l'analista giungerà ad assumere come dato problematico gli stessi obiettivi formalmente enunciati dalle autorità, esaminandone il grado di chiarezza, determinatezza ed incisività e mettendoli in relazione con gli esiti dell'azione pubblica, i quali possono discostarsi anche ampiamente da quanto stabilito in origine.

Ancora più ambizioso, infine, il programma di ricerca di chi assume un atteggiamento sperimentale, sforzandosi di scoprire veri e propri nessi causali tra i contenuti caratteristici di un programma politico-amministrativo e determinati effetti sulla realtà sociale (per esempio la qualità ambientale, l'occupazione industriale, i livelli di consumo, ecc.), considerando questi ultimi alla stregua di variabili dipendenti.

In concreto, mettere a confronto gli obiettivi dichiarati, la combinazione amministrativa delle risorse impiegate per raggiungerli ed i risultati effettivamente conseguiti è un compito assai complesso, che si scontra con problemi di non facile soluzione come la scelta di indicatori appropriati, la disponibilità di informazioni attendibili e gli stessi atteggiamenti degli apparati pubblici.

La prima questione sembra ricadere più immediatamente sulle spalle del ricercatore, la cui abilità starà nel cogliere fenomeni direttamente imputa-

bili ad una determinata politica pubblica (ad esempio il rapporto tra incentivi alle imprese e nuove localizzazioni industriali, oppure tra prevenzione sanitaria e diminuzione dei ricoveri ospedalieri), controllando gli effetti dovuti ad altri processi o a variabili di contesto.

Ma il lavoro dell'analista è condizionato anche, se non soprattutto, dalla difficoltà di reperire dati sulle reali conseguenze della messa in opera dei provvedimenti pubblici, cioè sul grado di raggiungimento dei "fini", a fronte di una produzione talvolta eccessiva di documentazione statistica ufficiale sui "mezzi" (fondi stanziati, personale, ecc.). È tuttora estremamente raro, perlomeno nel nostro paese, che al momento di varare una nuova politica pubblica ci si preoccupi di istituire dispositivi per la sistematica rilevazione degli effetti che è in grado di produrre (Bulsei, 1993).

Chi si accinge a studiare una *policy* deve innanzitutto decidere "quali soluzioni per quali problemi" intende considerare, cioè definire i contorni stessi del proprio oggetto d'indagine, a cominciare dai requisiti ritenuti indispensabili per rilevare la presenza di un effettivo intervento pubblico in un determinato campo. "Se si considerano quali elementi sufficienti le semplici dichiarazioni d'intenti, o l'istituzione di un'apposita struttura burocratica, occorrerà trarre conclusioni affermative. Se, viceversa, si pongono soglie molto severe e si esige la compiuta attuazione di iniziative coordinate, allora solo una piccola parte dell'intervento pubblico sopravviverà alla prova" (Regonini, 1989: 315).

In questo capitolo proporrò un'applicazione dei concetti e dei metodi propri dell'analisi delle politiche alla questione degli interventi a favore degli immigrati stranieri attuati a Torino. Sarà esaminando la sostanza dei problemi e la loro rappresentazione in programmi pubblici, gli strumenti istituzionali e gli ambiti sociali di decisione e messa in opera, i principali attori locali e gli esiti delle loro interazioni che cercheremo di rispondere al quesito sull'*effettività* dell'impegno pubblico in tale campo. Particolare attenzione verrà riservata al rapporto tra comportamenti amministrativi e prestazioni sociali, fornendo infine alcune indicazioni di taglio moderatamente prescrittivo per lo sviluppo di politiche locali di promozione nei confronti dei cittadini extracomunitari.

## *7.2. Immigrati stranieri e politiche locali: le coordinate del problema*

Il sistema politico-amministrativo italiano prevede come forma organizzativa tipica dell'intervento pubblico la collaborazione tra vari livelli di governo, sulla base di programmi normativi che stabiliscono di volta in volta regole e strumenti per l'azione interistituzionale. Come è stato ampiamente messo in luce attraverso l'analisi empirica, ciò comporta spesso l'attiva-



zione di *policy networks* particolarmente affollati e segmentati, in cui, accanto all'azione degli apparati pubblici formalmente incaricati di attuare i provvedimenti, emerge il ruolo dinamico e interattivo di vari attori sociali, motivati da propri interessi ed orientamenti ad occuparsi dei problemi sul tappeto (Regonini, 1989; Dente, 1990; Bulsei, 1990; Ires, 1992c: cap. II).

In tale contesto, importanti politiche nazionali (ad esempio in campo ambientale, educativo, sociosanitario) sarebbero praticamente irrealizzabili senza il supporto informativo, progettuale e gestionale degli enti locali. È noto tuttavia che parecchie amministrazioni non sono in grado di interpretare compiutamente tale ruolo, e nemmeno di svolgere effettivamente tutti i compiti formalmente attribuiti. A giocare in senso sfavorevole sono vincoli di natura dimensionale, organizzativa e finanziaria, connessi in certo qual modo ad alcuni caratteri strutturali del sistema italiano di autonomie locali (come l'elevata frammentazione municipale, o l'accentratissima dipendenza della finanza locale dai trasferimenti statali); ma ad un più attento esame, la causa principale sembra risiedere nell'insufficiente *copertura amministrativa* accordata a molti programmi normativi, vale a dire nell'attribuzione "sulla carta" di competenze spesso onerose senza un'adeguata previsione a livello centrale delle risorse economiche e tecnico-burocratiche necessarie per l'attuazione locale (Dente, 1989a; Ires, 1993a; Ires, 1993b: cap. IX).

Sembra appunto questo il caso dei provvedimenti a favore dei cittadini extracomunitari presenti nel nostro paese. La legislazione nazionale delega di fatto alle regioni ed agli enti locali la programmazione ed attuazione degli interventi per l'integrazione socioeconomica degli immigrati, senza tuttavia fornire (al di là dell'enunciazione di principi e dell'elencazione di compiti) alcuna specifica indicazione al riguardo. Come spesso accade in Italia, molto si è discusso del contesto istituzionale generale, ma poco o nulla si è riflettuto sulle possibili strategie per le amministrazioni locali.

La questione, tuttavia, va impostata in termini dialettici: non si tratta semplicemente di determinare logiche attuative (di secondo livello) gerarchicamente dipendenti da una politica "macro" definita da provvedimenti nazionali (ad es. la cosiddetta legge Martelli); infatti, se è innegabile che i programmi normativi di carattere generale definiscono i contorni della politica di settore, componendo lo scenario di risorse e vincoli all'interno del quale si sviluppano gli interventi delle amministrazioni periferiche, è pur vero che la struttura e l'efficacia delle politiche locali "producono" un effetto di contesto per le decisioni governative a carattere nazionale (Bulsei, 1993; Longo, 1993).

Pertanto, nella definizione del rapporto immigrati/istituzioni pubbliche, il livello locale appare "strategico" secondo almeno due dimensioni:

- 1) l'interazione dinamica tra programmi statali e *progettualità urbana*, intesa come capacità "politica" di affrontare i problemi su scala locale mobilitando risorse materiali e simboliche;
- 2) l'organizzazione di relazioni sociali a base territoriale, che travalicano la mera attuazione di interventi istituzionali e costringono in qualche misura a ripensare logiche e pratiche comunitarie.

Nel primo caso il sistema periferico, sia nelle sue componenti istituzionali (enti locali e strutture decentrate, come le questure, gli uffici di collocamento, ecc.) sia in termini di comunità socioculturale, è posto di fronte ad una rappresentazione pubblica-ufficiale del *problema di policy*, definito in precedenza da un complesso di apparati politico-amministrativi sostanzialmente esogeni rispetto al quadro locale. Rispetto agli obiettivi (vaghi) contemplati dalla normativa statale, le politiche locali risultano relativamente "libere" di fare o di non fare, correggendo il tiro o semplicemente eseguendo le direttive nazionali. In discussione non è il principio della conformità alle leggi, che si suppone generalmente rispettato, quanto piuttosto un percorso logico del tipo: disposizione normativa → discrezionalità amministrativa → innovazione locale.

Sotto il secondo profilo (cioè in termini di organizzazione spaziale della società), il sistema locale appare come una complessa rete di interazione tra attori variamente organizzati, in cui accanto alla componente istituzionale pubblica si configura un ricco tessuto associativo e relazionale. La presenza (più o meno accettata o subita...) degli immigrati attiva processi di mobilitazione del quadro locale: determina, o quanto meno concorre a modificare, fenomeni economici, dinamiche organizzative, atteggiamenti culturali, interventi amministrativi, coinvolgendo gli stranieri ma anche le popolazioni autoctone.

Schematicamente, i principali problemi connessi alla condizione di immigrato possono essere così riassunti (Longo, 1993: 394 e ss.):

- a) una profonda crisi di identità del migrante, spesso somatizzata fino a dare luogo a varie forme di disagio psico-fisico;
- b) l'incapacità a trasformare i propri bisogni in domanda pubblica, ed una tendenziale diffidenza nei confronti delle strutture e dei servizi dello stato sociale;
- c) l'ignoranza dei percorsi sociali ed amministrativi tipici del paese ospitante, ed in particolare delle procedure di accesso ai servizi, cui si accompagna nella maggioranza dei casi una altrettanto imbarazzante incapacità di risposta da parte degli operatori;
- d) la sostanziale impossibilità di gerarchizzare tra bisogni molteplici, urgenti e compresenti, che compongono una situazione di svantaggio sociale non affrontabile tramite prestazioni segmentate.



Ad ognuno di tali aspetti, in qualche modo costitutivi della "questione immigrati", dovrebbe corrispondere l'individuazione di una strategia di intervento da parte dei centri di produzione delle politiche pubbliche, ed in particolare delle amministrazioni territoriali. Detto altrimenti, regioni e città ospitanti non possono fare a meno di confrontarsi con esigenze quali:

- una visione multi-etnica della società, che offra allo straniero la possibilità di ricostruire la propria identità;
- l'introduzione all'uso di servizi con "discriminazioni positive";
- il sostegno a strategie di auto-promozione del singolo e allo sviluppo di forme associative;
- un approccio politico-amministrativo globale alla complessità della condizione di immigrato.

### 7.3. Cittadinanza, diritti, servizi: chi sta dentro e chi fuori

Si è soliti impiegare il concetto di *cittadinanza* per definire quel complesso di diritti e doveri mediante il quale si esplica il rapporto tra l'autorità pubblica ed i soggetti appartenenti alla comunità. Nei moderni sistemi di *welfare* tale principio viene generalmente assunto, al di là dei modelli prevalenti e delle concrete soluzioni distributive, come la fondamentale relazione organizzativa tra stato e società (Donati-Sgritta, 1992; Ferrera, 1993; Lazzarini, 1993). "Il *welfare state* costituisce in primo luogo la struttura burocratica attraverso la quale viene garantito al cittadino il godimento del suo status, rappresenta il mezzo attraverso il quale lo stato tenta di eliminare, attraverso i diritti sociali, quelle barriere che si frappongono all'accesso alla cittadinanza e che impediscono al soggetto d'imporsi quale attore sociale attivo, decretandone l'esclusione dalla rete relazionale" (Lazzarini, 1993: 104).

L'entità dei fenomeni migratori, la tendenza alla trasformazione dell'immigrazione da temporanea a permanente ed in genere i processi di consolidamento della presenza straniera, pongono le società avanzate di fronte al problema di considerare nuovi attori economici e civili cui conferire uno status di cittadinanza, inserendoli così in una struttura politico-sociale predefinita. Il fatto tuttavia che la cittadinanza sia legata al territorio amministrato cui gli individui appartengono (corrisponde allo stato-nazione e non è "trasportabile"), comporta che nelle moderne democrazie vivano cittadini veri e propri e altre persone che godono di diritti ridotti a causa della loro provenienza o posizione; si prospetta pertanto per lo straniero una sorta di percorso ad ostacoli, con modalità di accesso alla cittadinanza, ed alle prestazioni pubbliche ad essa collegate, maggiormente onerose e complesse (Lazzarini, 1993: 155 e ss.).

Se la cittadinanza può essere considerata un ambito (concettuale ed operativo) di risoluzione dei problemi legati all'immigrazione, è comunque necessario sottolineare che si tratta di un luogo "non-pacifico"; appare al contrario un vero e proprio "terreno di conflitti", in cui il confronto tra visioni e interessi non sembra affatto andare, in termini di modelli di stato sociale, nella direzione di "un generoso abbraccio tra cittadinanza e universalismo" (Nevola, 1991). Dal punto di vista del legislatore, chiamato a considerare le implicazioni del concetto di cittadinanza per il trattamento politico-amministrativo del problema-immigrati e l'accesso degli stranieri alle strutture ed alle prestazioni del welfare nazionale, assumono specifica rilevanza (ibidem):

- la definizione e concreta attuazione dei criteri di allocazione di diritti, benefici ed opportunità per indigeni ed immigrati, compresa l'eventuale redistribuzione di doveri e costi;
- la regolazione di potenziali conflitti di cittadinanza sollevati dai programmi di intervento sociale;
- la legittimazione dei provvedimenti adottati.

Tali questioni, solo parzialmente affrontate e risolte sul piano giuridico-normativo, hanno nel complesso dato vita a programmi nazionali maggiormente preoccupati di bilanciare riconoscimento formale dei diritti per i nuovi arrivati e difesa del sistema di garanzie per gli autoctoni (rispetto al quale gli interventi a favore degli immigrati vengono presentati come aggiuntivi e del tutto straordinari), che non rivolti alla produzione di servizi per una reale integrazione socioeconomica della popolazione straniera.

La legge 943/86, che resta il principale provvedimento "quadro" in materia di politiche sull'immigrazione, e la successiva legge 39/90, che oltre ad affrontare in modo organico il tema della regolarizzazione delega agli enti territoriali importanti compiti di programmazione ed attuazione degli interventi, hanno portato molte regioni ad approvare una specifica normativa.

Oltre ad una prima distinzione tra leggi che affrontano unitariamente l'emigrazione italiana e l'immigrazione straniera e normative che trattano separatamente i due fenomeni, è possibile classificare i programmi regionali in base ai criteri giuridico-sociali sui quali si fonda l'erogazione di prestazioni pubbliche.

Come mostra la tabella 1, vi sono regioni che assimilano i cittadini immigrati a "soggetti deboli", prevedendo a loro favore azioni di tutela ed interventi più marcatamente assistenziali; per altre, invece, le prestazioni sociali possono e debbono avere luogo in virtù dell'estensione agli stranieri degli stessi diritti riconosciuti alla popolazione locale.



Tabella 1. Leggi regionali sull'immigrazione: una classificazione

Emigrazione/Immigrazione -tutela soggetti deboli-	Immigrazione extracomunitaria -estensione di diritti-
Sicilia 55/80 (38/84) Lazio 48/86 Piemonte 1/87 Marche 40/88 Abruzzo 10/90 Calabria 17/90 Friuli 46/90 Campania 10/84 Sardegna 46/90	Lombardia 38/88 Piemonte 64/89 Liguria 7/90 Toscana 12/90 Puglia 29/90 Lazio 17/90 Umbria 18/90 Trento 13/90
Emigrazione/Immigrazione -estensione di diritti-	Immigrazione extracomunitaria -tutela dei soggetti deboli-
Emilia Romagna 14/90 Basilicata 6/90	Veneto 9/90

Fonte: Carchedi-Scricciolo 1991

“Un margine di ambiguità rimane nella definizione del soggetto avente diritto o destinatario della tutela, nonché nella determinazione dei confini entro i quali lo straniero può accedere ai benefici previsti; tale limite deriva dalla connotazione di legge-quadro che si è voluta dare al sistema normativo in questione, lasciando di volta in volta alle Regioni la facoltà di circoscrivere l'ambito delle prestazioni in maniera estensiva o riduttiva a seconda degli orientamenti politici generali” (Carchedi-Scricciolo, 1991: 33). Si avranno pertanto programmi regionali che si riferiscono esplicitamente agli immigrati “in regola” (con il permesso di soggiorno, legalmente residenti, ecc.) e leggi che richiamano tali precondizioni in maniera più sfumata (o addirittura evitano di farlo).

Come si vedrà più avanti, la legislazione piemontese in materia è orientata, pur nel rispetto dei requisiti generali stabiliti dalla normativa statale, all'estensione pratica dei diritti sociali. La Regione infatti “promuove, in collaborazione con gli Enti locali, l'istituzione dei Centri di prima accoglienza e assistenza per gli immigrati extracomunitari e le loro famiglie”, che però sono finalizzati non tanto ad esigenze alloggiative quanto “a facilitare l'accesso ai servizi sociali, l'inserimento nelle comunità locali e la corretta fruizione dell'organizzazione amministrativa” (legge 64/89, art. 12).

La normativa nazionale (legge 39/90, art. 11 e decreto 26 luglio 1990 n. 244) prevede politiche di *prima accoglienza*, urgenti e temporanee, per far fronte alle “immediate esigenze alloggiative ed alimentari” degli immigrati con regolare “posizione di soggiorno” che risultino “privi di mezzi di sussistenza e di ospitalità in Italia”. Tale esplicito richiamo ad un temporaneo stato di bisogno consente di classificare a pieno titolo questi interventi nel

novero delle politiche sociali redistributive (basate su trasferimenti di reddito o su prestazioni gratuite di servizi) a favore di soggetti in situazione di povertà (Lowi, 1972; Bulsei, 1993; Saraz, 1993).

In termini generali, si può ipotizzare una limitata efficacia delle politiche di prima accoglienza: "gli interventi descritti non sembrano rivolgersi, da una prima osservazione, all'universo dei possibili destinatari, ma solo a quelli residenti in aree già in parte dotate dei relativi servizi di ospitalità ed erogazione, o solo agli stranieri consapevoli dei loro diritti, raggiunti dall'informazione e sostenuti al momento della domanda; e, quando raggiungono tali destinatari, lo fanno spesso in ritardo, rispetto ai momenti nei quali si manifesta, o subito dopo l'ingresso o nel primo periodo di inserimento, il bisogno di accoglienza e assistenza" (Saraz, 1993: 26). D'altro canto, una valutazione analitica è resa praticamente impossibile dalla mancanza di indicatori attendibili circa il rapporto domanda/offerta di prima accoglienza, la comparazione tra obiettivi del programma nazionale e stato di attuazione locale, l'impatto di tali servizi su analoghi sistemi di intervento per la generalità dei cittadini e sulle politiche urbane.

Per quanto riguarda invece gli interventi meno emergenziali (politiche di integrazione socioeconomica), al di là delle enunciazioni di principio sulla parità di accesso e trattamento, l'estensione agli immigrati del sistema di sicurezza sociale riguarda in pratica solo le prestazioni previdenziali connesse allo status di lavoratore, non l'assistenza destinata ai *cittadini* (pensioni sociali, assegni di invalidità, ecc.). Lo status di immigrato-lavoratore, dunque, come "biglietto da visita" per accedere in modo selettivo a prestazioni pubbliche segmentate, che tendono a configurare una sorta di *semi-welfare occupazionale*.

#### 7.4. Il sistema locale torinese: quali attori per quali interventi

Come per altre politiche nazionali (si pensi al caso della tutela dell'ambiente), è possibile attribuire agli interventi a favore degli immigrati attuati in Piemonte una sorta di ruolo anticipatorio rispetto allo sviluppo di una specifica legislazione statale. Già nel 1982, con la L.R. n. 20, il fenomeno trovava un primo trattamento istituzionale nell'ambito della politica regionale per i servizi socioassistenziali. Nello stesso anno, veniva istituito presso il Comune di Torino un *Ufficio stranieri e nomadi* (si veda più avanti). Dal 1987, inoltre, è stata creata la *Consulta comunale per i cittadini stranieri*, concepita come luogo di aggregazione e confronto tra le associazioni di immigrati e come sede privilegiata per l'elaborazione di proposte utili ad orientare l'azione dell'amministrazione locale.

Nella "cassetta degli attrezzi" della politica di settore in Piemonte, un po-



sto di primo piano spetta alla legge regionale 8 novembre 1989, n. 64, con la quale si è provveduto ad istituire:

- a) la Consulta regionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie;
- b) il Servizio Movimenti migratori;
- c) il Fondo regionale per l'immigrazione, per attuare interventi di carattere organico e funzionale a favore degli immigrati e delle loro associazioni (legalmente costituite);
- d) un Comitato interassessorile, incaricato di proporre i necessari adattamenti dei provvedimenti regionali alle esigenze emergenti in tema di immigrazione e di programmare e coordinare, nell'ambito del Piano regionale di sviluppo, tutti gli interventi nel settore.

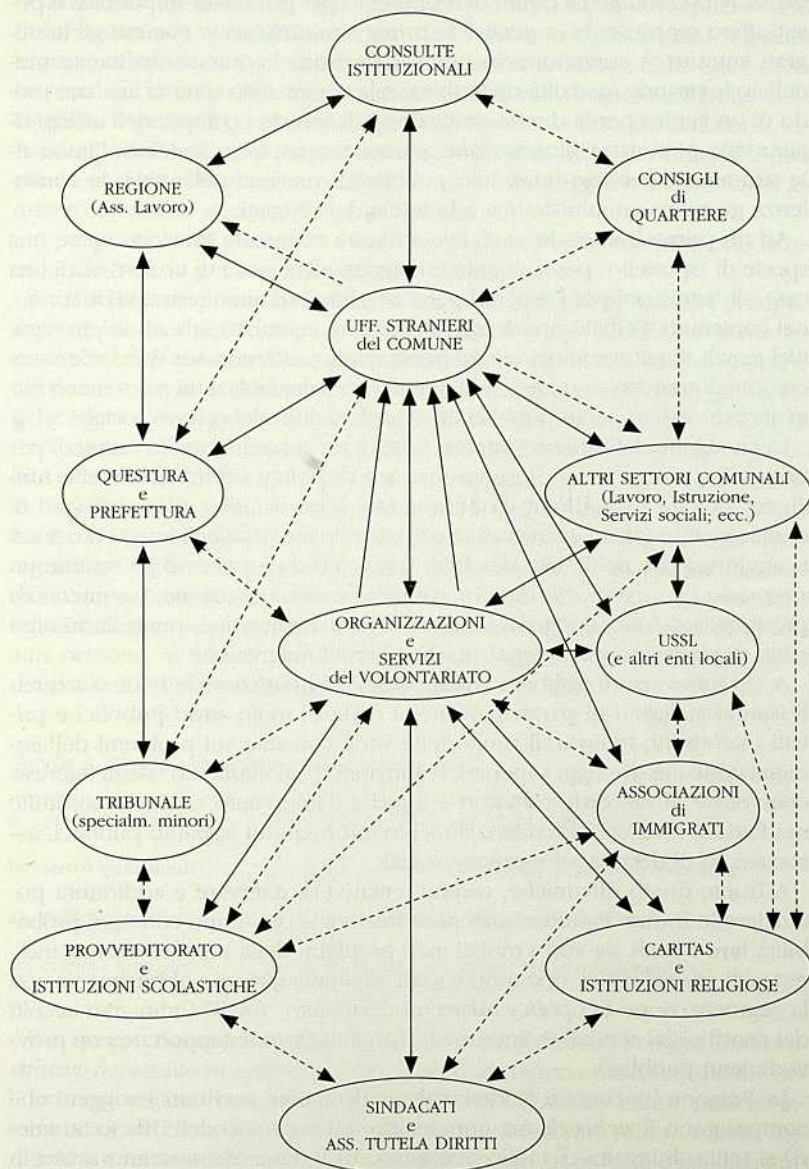
Secondo la citata legge, l'impegno della Regione e degli enti locali riguarda in particolare:

- l'accesso ai servizi socioassistenziali;
- l'istituzione di centri di prima accoglienza;
- l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- la formazione professionale;
- l'inserimento scolastico e la promozione di attività culturali;
- il sostegno ad organizzazioni operanti a favore degli immigrati.

Se la normativa regionale si incarica di definire i contorni della politica, specificando a scala territoriale obiettivi e strumenti spesso solo abbozzati nella legislazione statale, la concreta attuazione degli interventi a favore degli immigrati stranieri presenti nell'area torinese dipende da un insieme alquanto eterogeneo di attori istituzionali e sociali, variamente motivati ed organizzati. In altri termini, soltanto la ricostruzione empirica del *policy network* attivato dai problemi e dalle risorse socioeconomiche ed amministrative messe in campo per affrontarli consente di comprendere le strategie ed i comportamenti con cui il sistema locale *tratta politicamente* l'elemento innovativo rappresentato dagli immigrati.

La figura 1 visualizza, in maniera necessariamente schematica, il *network* politico-amministrativo torinese, complicato dalla presenza di attori sociali di vario profilo culturale e organizzativo e da relazioni informali (o poco formalizzate in atti amministrativi) comunque costitutive del "modello" locale di intervento. Le frecce raffigurano le principali connessioni che è stato possibile riscontrare nel corso dell'indagine, il che non esclude in alcun modo l'eventualità che altri legami funzionali complichino ulteriormente le relazioni, soprattutto in occasione di fasi "acute" o per il trattamento di temi specifici (cfr. quanto affermato in altra parte del rapporto di ricerca a proposito del carattere di continua emergenza accordato alla presenza degli immigrati e dei "cicli di attenzione" da parte dell'opinione pubblica locale).

Figura 1 – Interventi per gli immigrati a Torino: il network degli attori





La posizione focale dello schema è occupata dall'Ufficio Stranieri, fulcro dell'attività comunale e punto di riferimento per gli altri attori pubblici e privati. Esso rappresenta in genere la prima struttura locale con cui gli immigrati entrano in contatto, e su tale caratteristica ha intenzionalmente modellato le proprie modalità operative e relazionali. Non si tratta in alcun modo di un centro per la diretta erogazione di servizi; i compiti dell'ufficio riguardano piuttosto l'informazione generale e su aspetti specifici, l'invio alle strutture di servizio (non solo pubbliche) presenti nella città, la consulenza giuridico-amministrativa e la tutela dei rifugiati.

Ad un primo livello, dunque, tale struttura comunale funziona come una specie di "sportello" per il singolo immigrato alla ricerca di un lavoro, di una casa, di "istruzioni per l'uso" sui percorsi sociali ed amministrativi di Torino; nel contempo, l'ufficio opera per l'attivazione in ambito urbano di più organici canali di autopromozione ed integrazione, offrendo sostegno alle associazioni di stranieri e connettendo in rete (attraverso relazioni più o meno formalizzate) vari apparati pubblici ed organizzazioni del privato sociale.

La creazione dell'Ufficio Stranieri, cioè di un apparato nuovo (atipico) per una politica nuova, rappresenta un caso di *policy istituzionale* "che funziona" perché risponde in modo non (solo) burocratico ad un bisogno di comunicazione interorganizzativa e di coordinamento degli interventi. A ciò si aggiunga che nell'estate del 1990 veniva costituito presso il Comune un *Comitato interassessorile* (lavoro, assistenza, casa, istruzione, commercio e presieduto dal vicesindaco), in alternativa alla soluzione, praticata in altre città, di conferire una delega specifica per l'immigrazione.

A tali innovazioni sembra contrapporsi il più tradizionale ricorso a canali istituzionalizzati di partecipazione: a detta di molti attori pubblici e privati intervistati, tuttavia, il ruolo delle varie consultazioni sui problemi dell'immigrazione appare oggi superato; le funzioni di "parlamento" degli interessi coinvolti e di raccordo tra attori e logiche d'intervento risultano sostituite nei fatti da interazioni tendenzialmente informali tra apparati pubblici, associazioni di destinatari e privato sociale.

A fronte di tali dinamiche, recenti tentativi di riattivare e addirittura potenziare le forme di partecipazione istituzionale dovranno con ogni probabilità fare i conti sia con i tradizionali problemi della rappresentanza indiretta (di gruppi etnici, operatori sociali, amministrazioni pubbliche) sia con la segmentazione dei *policy takers* tra destinatari "finali" (immigrati accolti dai centri o dai servizi) e "intermedi" (organizzazioni supportate con provvedimenti pubblici).

La Regione ha contatti istituzionali praticamente con tutti i soggetti che compongono il *network*, ma non sempre (al contrario dell'Ufficio Stranieri) si tratta di legami di taglio operativo. Va tuttavia riconosciuto a vari li-

velli il suo ruolo di "consulenza" e ancor più di legittimazione per le politiche locali, che si esplica, oltre che nella promozione di molteplici attività di informazione e sensibilizzazione, con l'elaborazione di piani regionali improntati ad un certo qual pragmatismo: la formulazione delle linee di intervento ed la conseguente assegnazione di fondi vengono calibrate sulle esigenze esposte dagli altri attori (enti locali, volontariato, associazioni), secondo modalità che pur discostandosi da una pianificazione strategica propriamente detta dimostrano reali capacità nel fronteggiare un problema alquanto dinamico allocando risorse limitate.

A proposito degli altri attori e delle altre relazioni che compongono la rete locale, vale la pena di scendere più nel dettaglio.

La tabella 2 propone una tipologia dei principali campi in cui si sviluppa l'azione locale e dei corrispondenti ruoli sociali-istituzionali, così come sono emersi dall'indagine condotta a Torino. A monte di tali sfere d'intervento, si collocano le attività relative alla regolarizzazione degli immigrati (pratiche riguardanti il permesso di soggiorno, la residenza, ecc., essenzialmente di competenza della questura e degli uffici anagrafici comunali); è possibile considerare queste procedure come una sorta di "servizio" che consente la fruibilità dei servizi, secondo il sistema di prestazioni sociali normativamente sancite. A valle, come esito dell'intero processo, è ipotizzabile un'integrazione per fasi (o segmenti) degli immigrati nella società locale; ciò mediante il progressivo miglioramento delle condizioni di vita e delle capacità relazionali: per esempio dalla prima accoglienza all'abitazione, o attraverso altri percorsi "di status" incentivati oppure bloccati a seconda dello stile e dei risultati dell'azione promozionale pubblica e privata.

Tabella 2. Tipologia servizi/ruoli sociali-istituzionali

a. prima accoglienza	prevalenza associazioni volontarie convenzionate
b. servizi sociosanitari	mix pubblico/privato con forme di "volontariato istituzionale"
c. politiche abitative	emergenza strutturale/cooperazione sperimentale
d. cultura e formazione	interventi trilaterali (ass. etniche-volontariato-istituzioni)

Per quanto riguarda le politiche di prima accoglienza, l'*output amministrativo* ricostruito in sede di indagine empirica (attraverso l'analisi delle deliberazioni regionali e comunali relative all'istituzione dei centri, nonché interviste a vari testimoni privilegiati) indica un prevalente stile *indiretto, segmentato e reattivo* dell'intervento pubblico locale. In pratica, è risultata am-



pivamente documentata non solo la tendenza, generalizzabile a livello nazionale, ad affrontare il problema della sistemazione alloggiativa degli immigrati attraverso provvedimenti d'emergenza e soluzioni-tampone, ma soprattutto quella a ricorrere all'intervento privato sostitutivo (e non integrativo) rispetto all'impegno pubblico.

In definitiva a Torino, come probabilmente nel resto d'Italia, il *distributivo puro* (completa delega al privato, ingente contributo, controllo tramite convenzione ma scarsa valutazione dei risultati sociali) prevale ancora rispetto allo stile *cooperativo-pianificatorio* (non solo collaborazione, più o meno regolata formalmente, con il privato, ma anche "progettualità pubblica").

Non si può fare a meno di rilevare che attuare politiche di prima accoglienza attraverso servizi offerti direttamente dalle burocrazie pubbliche costringerebbe settori dell'amministrazione a posizionarsi su un segmento dei servizi abitativi e di assistenza tipicamente contrassegnato dal disagio e da un basso status sociale. A ciò si aggiunga che la creazione di centri per gli immigrati, pur potendo essere considerata dalle popolazioni locali un bene pubblico che riduce il rischio sociale, tende comunque ad essere vista anche come estensione di *club goods* a soggetti che non pagano il *ticket* di ingresso (Sacconi, 1993: 256 e ss.). Ciò sembra fornire una spiegazione razionale del perché l'offerta dei servizi di prima accoglienza venga di fatto delegata a strutture del privato sociale, del volontariato o ad associazioni di immigrati, mentre alle burocrazie pubbliche resta spesso soltanto il compito di regolare i finanziamenti.

Più equilibrato appare il *mix pubblico/privato* nel caso dei servizi socio-sanitari. Ma mentre per gli immigrati regolari si assiste ad una progressiva inclusione nelle strutture del Sistema Sanitario Nazionale, il cui unico freno sembra essere la scarsa informazione dei potenziali utenti e le non sempre adeguate strategie comunicative degli operatori, ai "clandestini" non resta che rivolgersi alle strutture ospedaliere religiose ed alle prestazioni del volontariato. Ciò in virtù del fatto che le organizzazioni volontarie, in particolare quelle di matrice cattolica di cui è ricco il tessuto associativo torinese, tendono a percorrere una via "più che universalistica", accogliendo anche gli irregolari in quanto portatori di bisogni, ritenuti prevalenti rispetto al riconoscimento dei diritti. Infine, un elemento degno di nota è rappresentato dall'esistenza di forme di aiuto volontario da parte di operatori istituzionali, che integrano le proprie prestazioni professionali "dovute" con azioni di supporto motivate da personali convinzioni etico-sociali.

Particolarmente sentita e controversa la questione abitativa, su cui gli attori locali mettono in campo sia tradizionali logiche emergenziali che tentativi diversificati di sperimentazione.

Se da un lato ci si è indirizzati prevalentemente, a Torino come in altre aree metropolitane, verso la concessione in comodato di immobili di pro-



prietà pubblica (per esempio scuole dismesse) ad organizzazioni volontarie o associazioni etniche, dall'altro si è ipotizzato il recupero di strutture inutilizzate (ex alberghi) da trasformare in residenze a carico pressoché totale degli utenti, o la ristrutturazione (da incentivare nell'ambito del nuovo piano regolatore) di piccole unità abitative da immettere sul mercato dell'affitto a basso costo (mansarde, monolocali, ecc.) (Cicsene, 1991).

In ogni caso, si manifesta l'esigenza di una mobilitazione congiunta di risorse, per offrire soluzioni articolate ad un problema articolato. Per chi ha lavoro e reddito, ad esempio, si tratta soprattutto di eliminare gli ostacoli ad un accesso diretto al mercato abitativo, operando sui fattori di discriminazione. Per coloro che necessitano di un approccio socioeconomico integrato, non è affatto detto che l'unica soluzione sia una struttura di accoglienza; l'obiettivo di un migliore inserimento abitativo può essere realizzato attraverso misure di *accompagnamento sociale*: coordinamento, informazione, mediazione tra proprietari e locatari, sostegno tecnico e sociale ad iniziative autonome. Si deve inoltre prevedere la possibilità per una persona di spostarsi da un anello all'altro della "catena abitativa", in funzione dell'evoluzione qualitativa dei propri bisogni; è pertanto indispensabile che esista tra tutti gli anelli (cioè le soluzioni abitative e chi le gestisce) una rete comunicativa organizzata e accessibile ai potenziali destinatari (Tosi, 1993).

È naturalmente possibile (anche se non si registrano finora a Torino significative esperienze in tal senso) proporre misure specifiche ed esclusive: accesso facilitato alle procedure dell'edilizia residenziale pubblica; fondi speciali per favorire la partecipazione degli immigrati alle operazioni di rinnovo urbano; incentivi ai proprietari che affittano a famiglie straniere. Il rischio, tuttavia, è che in presenza di un'offerta scarsa e di una notevole visibilità dei destinatari, queste misure possano innescare forme di competizione con gruppi autoctoni "svantaggiati". Come nel caso dell'opposizione alla localizzazione di centri di accoglienza per immigrati in alcuni quartieri periferici, anche soluzioni abitative "di seconda generazione" rischiano di incappare nella cosiddetta sindrome Nimby (*Not in my back yard*). "E se i problemi di coabitazione sono determinati dalla percezione della prossimità come pericolo o disordine, ovviamente la disponibilità di maggiori risorse non basterà ad assicurare più alloggi" (Tosi, 1993: 171).

Resta da considerare l'insieme delle attività e dei servizi locali classificabili in senso lato nell'area socioeducativa e culturale. Su un versante (quello degli strumenti di integrazione sociolinguistica), tale ambito comprende sia l'insegnamento della lingua italiana e la formazione professionale degli adulti che le iniziative di inserimento scolastico dei minori; sull'altro (quello dell'identità etnico-culturale), gli interventi riguardano la conoscenza e valorizzazione del patrimonio simbolico dei migranti e la sensibilizzazione e formazione delle



istituzioni e delle collettività locali ai rapporti interculturali. È questo un campo particolarmente congeniale ad un "gioco di squadra", nel quale spiccano a Torino soggetti come l'Assessorato regionale al lavoro e formazione, il Provveditorato agli Studi e varie istituzioni scolastiche (tra cui la scuola elementare "Parini", sede ormai storica di attività di sperimentazione), il Cidiss e l'Ufficio Mondialità e Stranieri dell'Assessorato comunale all'istruzione, alcune organizzazioni di immigrati, i sindacati e varie associazioni culturali.

#### *7.5. Decisioni pubbliche, comportamenti amministrativi e prestazioni sociali: dall'improvvisazione organizzata alla rete governata*

Esiste una politica per gli immigrati? Ammesso di poter rispondere affermativamente, sarebbe d'obbligo il plurale, visto che sia i programmi normativi che le prestazioni pubbliche su scala locale sembrano dare vita ad una sorta di improvvisazione organizzata, che combina principi quasi-universalistici e finalità di controllo sociale, apparati tradizionali e risorse innovative, interventi straordinari e routines amministrative (tab. 3). Si consideri poi che "azioni proprie di una determinata politica possono convivere contraddittoriamente con quelle di altre. Ad esempio la finalità custodialista può essere assunta a livello centrale ma poi può accadere che in quello locale si avverta il bisogno di procedere in senso almeno assistenziale, se non addirittura promozionale. In direzione inversa, l'adozione di una linea promozionale al centro può essere invece tradotta in semplice assistenza alla periferia" (Colasanto, in: Oetamm, 1992: 362).

Al pari e forse più di altri interventi pubblici, le politiche a favore degli immigrati prendono forma solo attraverso l'interazione tra più attori organizzati (Anfossi, 1979; Zan, 1988; Bulsei, 1990). Lo specifico *problema di policy* mette in relazione, tra loro e con vari soggetti extraistituzionali, alcuni segmenti di pubblica amministrazione, attivando un "sistema d'azione concreto" parzialmente strutturato da elementi normativi (Crozier-Friedberg, 1978; Dupuy-Thoenig, 1986).

Ma il sistema interorganizzativo di attuazione di una specifica politica pubblica non può essere individuato a priori. Anche se il programma normativo affida particolari compiti ad alcune amministrazioni, ciò non è sufficiente a garantire l'effettiva partecipazione di tutti gli attori istituzionali formalmente designati: le "logiche di programma" non necessariamente coincidono con quelle organizzative, ed è assai probabile che ciascuna agenzia pubblica venga coinvolta solo in parte dagli "imperativi amministrativi" sanciti dal legislatore. D'altra parte, alle organizzazioni previste se ne possono affiancare altre, non solo pubbliche, interessate a cooperare su base volontaria o negoziale nell'ambito di una *struttura attuativa mista* (Zan, 1988; Ires, 1992c: cap. II).

Tabella 3. Immigrati e politiche pubbliche: alcune alternative

Focus	Finalità		
	Custodialista	Assistenziale	Promozionale
Immagine dell'immigrato	(Potenziale deviante)	Povero	Produttore
Obiettivo della società	Difesa della società	Rimozione dell'emarginazione	Emancipazione
Attori princ./interventi	Tutori dell'ordine	Servizi sociali specializzati	Interventi integrati di politica
Forme di integrazione con la società ospitante	Rifiuto Ghettizzazione	Erogazione di risorse Segregazione di fatto (anche nel mercato del lavoro)	Inserimento nel mercato del lavoro competitivo Universalismo nei servizi

Fonte: Colasanto in Ambrosini, 1993

Un primo aspetto da sottolineare è che le politiche a favore degli immigrati "riconoscono diritti sociali senza che siano al contempo garantiti i diritti di partecipazione al processo politico (...). In pratica la pubblica amministrazione non riceve forti incentivi da parte dei rappresentanti politici locali a provvedere celermente all'accoglienza degli immigrati in condizioni di bisogno, mentre tali rappresentanti sono molto più pronti a rispondere all'allarme sociale manifestato da gruppi di elettori..." (Sacconi, 1993: 252-253).

In particolare, alcune caratteristiche organizzative e comportamentali delle amministrazioni italiane influiscono sulla definizione delle strategie e la prestazione di servizi per gli immigrati (Longo, 1993).

Innanzitutto, la crisi della finanza pubblica che si riflette pesantemente sulle amministrazioni locali comporta un'oggettiva difficoltà di reperire risorse aggiuntive per fornire risposte adeguate ad un problema nuovo come quello degli immigrati; si deve inoltre considerare l'atteggiamento potenzialmente ostile dell'opinione pubblica, in contesti locali spesso caratterizzati da forme di competizione, reale o simbolica, per l'accesso a risorse pubbliche scarse (o comunque ritenute insoddisfacenti per i soli bisogni degli autoctoni).

In secondo luogo, le amministrazioni pubbliche incontrano generalmente nel nostro paese difficoltà nell'erogare il complesso dei servizi orientati alla persona, che richiedono per loro stessa natura un funzionale grado di flessibilità ed adattabilità dell'offerta pubblica alla domanda sociale. Tale fenomeno è in buona parte riconducibile al prevalente orientamento giuridico che caratterizza il loro modo di operare; esso si sostanzia in una "cultura dell'atto amministrativo" che pone in primo piano la conformità alle norme e la re-



golarità procedurale rispetto all'efficacia della prestazione, anche in settori chiave come la sanità e l'assistenza (Dente, 1990; Freddi, 1989; Bulsei, 1993a).

Inoltre, i servizi istituzionalizzati propri del sistema di welfare italiano mostrano evidenti difficoltà nell'avvicinare i segmenti più deboli della popolazione, spesso incapaci di esplicitare i propri bisogni secondo i codici culturali ed i percorsi procedurali "corretti". In altri termini, la pubblica amministrazione non offre "di norma" servizi orientati all'utente (rigidità anche organizzativa), e tantomeno si dimostra in grado di raggiungere le fasce sociali più disagiate e culturalmente marginali, tra cui sono facilmente collocabili gli immigrati stranieri: per loro l'accesso risulterà ancor più difficile rispetto all'"arte di arrangiarsi" di noi italiani (Donati-Sgritta, 1992; Saraceno et al., 1993).

Infine, secondo la tradizionale logica giuridico-burocratica, sono gli assetti istituzionali e le procedure legali che determinano le modalità operative (Freddi, 1989; Bulsei, 1990; Ires, 1992c: cap. II; Rebora, 1993). Pertanto, di fronte ad un problema nuovo come quello degli immigrati, il modo di procedere tipico di un sistema amministrativo rigidamente organizzato secondo un principio gerarchico-costituzionale sarà la definizione di regole formali e la creazione di apparati aggiuntivi (come tessere nel gioco del domino). Ma come è stato giustamente osservato (Longo, 1993), "Affrontare la questione degli stranieri pensando ad un'innovazione istituzionale, basata sulla costituzione del settore immigrazione nelle diverse Pubbliche Amministrazioni, significa prevedere tempi attuativi lunghissimi, certamente non in sintonia con l'urgenza del problema. Pensiamo ad esempio ai tempi attuativi che sono stati necessari per le strutture psichiatriche territoriali, previste dalla legge 180, che in moltissime realtà hanno iniziato a trovare applicazione solo dopo oltre un decennio dall'entrata in vigore della legge" (p. 401).

Più che strutture specifiche ed esclusive, occorre creare a livello locale una *rete di servizi*, evitando da un lato il rischio di ghettizzazione insito nella soluzione dell'"ente per stranieri", dall'altro l'instaurarsi di forme di dipendenza tali da bloccare qualsiasi strategia di autopromozione (sindrome da assistito pubblico). L'azione delle istituzioni locali deve pertanto puntare soprattutto alla connessione "in rete" tra organizzazioni e servizi già operanti nel territorio, chiamati ad attivare nei rispettivi ambiti (scuola, Ssn, collocamento, ecc.) risorse spendibili *anche* per gli immigrati. "Ciò che si propone non è quindi semplicemente un maggiore impegno finanziario da parte degli organi di governo locale, quanto l'adozione di una mentalità organizzativa e gestionale capace di connettere a rete risorse già esistenti o che si possono attivare. Questo significa che non si crea l'ufficio collocamento, la scuola, l'ospedale, le case per gli extracomunitari, ma che ogni

agenzia pubblica offre lo stesso servizio anche agli stranieri, parzialmente diversificando le proprie capacità di risposta per i nuovi problemi a cui dovrà far fronte" (Longo, 1993: 407).

Tale strategia di rete, tuttavia, non è propriamente attuabile a costo zero. Una volta accertata la difficoltà di reperire risorse finanziarie aggiuntive e di rendere tempestivamente operativi apparati istituiti "ad hoc", l'investimento indispensabile riguarda l'innovazione culturale e procedurale e la formazione di figure professionali in grado di operare efficacemente in un contesto multietnico. Sul versante della società, non è da escludere che l'utilizzo (semplificato e senza competizione) dei medesimi servizi pubblici da parte degli italiani e degli stranieri crei una consuetudine all'incontro ed alla vicinanza, alimentando la cultura della tolleranza e dell'integrazione.

La soluzione della rete interorganizzativa consente di sfuggire ad una logica di intervento di tipo puntuale, in cui i problemi vengono affrontati "uno alla volta", al di fuori della loro reale connessione, ed è tale da produrre *valore sociale aggiunto*; permette inoltre di evitare "l'effetto di dipendenza che si genera allorché l'immigrato è costretto ad appoggiarsi, per far fronte ai propri problemi, ad un centro di servizi o a strutture specializzate operanti in assenza di un progetto basato sull'apprendimento di capacità relazionali e di autonoma soluzione dei problemi" (Longo, 1993: 406).

Si tratta dunque di valorizzare le esperienze locali maggiormente significative sul piano della capacità di connessione tra risposte istituzionali e reti sociali, configurando modelli di intervento che tengano sotto controllo variabili:

- a) di contesto: consistenza e caratteristiche sociodemografiche della popolazione autoctona e di quella straniera; capacità di tenuta e di offerta complessiva del sistema locale; tradizioni culturali e pratiche sociali che gli conferiscono identità e integrazione;
- b) di partecipazione: quadro delle forze sociali e condizioni politico-culturali idonee alla loro attivazione; tessuto associativo locale e sostegno all'auto-organizzazione degli immigrati; possibili alleanze e sinergie con altri settori;
- c) organizzative: combinazione consapevole di progettualità tecnica e flessibilità operativa, in grado di configurare reti di servizio interattive per domande sociali assai poco standardizzabili; livelli di motivazione e professionalità degli operatori (Carchedi-Scricciolo, 1991; Bulsei, 1993).

Tra i pre-requisiti indispensabili alla legittimazione della politica di settore ed allo sviluppo di reti locali stabili e produttive, vanno senza dubbio segnalati:

- il superamento di quella sottocultura orientata alle "grandi riforme", fatta di attesa quasi fideistica di nuovi ordinamenti e riorganizzazioni com-



plessive di apparati e servizi, che ha come risultato pratico il concepire le strategie di amministrazione sociale come variabile dipendente rispetto agli assetti istituzionali ed alle procedure;

- la presenza in posizioni strategiche di funzionari fortemente motivati ad impiegare estensivamente il quadro legislativo di riferimento e ad intrattenere relazioni "a tutto campo" con i destinatari intermedi (gli operatori del privato sociale) e finali (i cittadini immigrati) dei provvedimenti pubblici.

"Un forte coordinamento può dare risultati utili e proficui sul fronte della *rete naturale* dei servizi e, in un secondo tempo, con il progredire delle *alleanze*, tale rete potrebbe essere trasformata in *rete governata*" (Carchedi-Scricciolo, 1991: 37), cioè in decisore strategico sugli obiettivi a medio e lungo termine di politiche urbane che tengano conto degli immigrati non semplicemente come gruppo-problema ma come dimensione costitutiva e risorsa all'interno del sistema locale.

In definitiva, l'orizzonte delle politiche locali per gli immigrati non riguarda l'inclusione in un sistema di servizi differenziato e potenziato, quanto piuttosto un ripensamento dei meccanismi che regolano l'accesso e la reale fruibilità del *welfare urbano* e l'abbattimento degli ostacoli burocratici e culturali. Può darsi che ciò rappresenti l'occasione per rimettere in discussione la spiccata settorializzazione dei bisogni e la corrispondente scarsa integrazione dei servizi che compongono oggi lo scenario dell'intervento pubblico in campo sociale (Bulsei, 1993), vale a dire una costellazione di problemi che toccano da vicino anche noi indigeni.

## Gli immigrati come insiemi di popolazioni

### 8.1. Popolazioni, gruppi, minoranze

Gli individui e le famiglie immigrati a Torino e a Lione sono sottoposti a un processo sociale che li costruisce come popolazioni e li situa in uno spazio sociale, in posizioni relative a quelle di altre popolazioni. "I rapporti tra l'amministrazione e gli immigrati ritmano l'esistenza di questi ultimi sul territorio nazionale. In effetti, la popolazione immigrata non è un'entità naturale ma una popolazione che è ciò che le leggi decidono che essa debba essere" (Commissariat général du plan, 1988: 223). Non pare quindi corretto partire dall'idea che gli immigrati costituiscano automaticamente degli insiemi, su base nazionale, etnica o religiosa. Questi elementi possono certamente essere un potente fattore di aggregazione, ma non è scontato quali e quanto conterranno e a quali concreti raggruppamenti daranno luogo. In Francia è tipico il caso degli *barkis*, i musulmani d'Algeria che si schierarono con i francesi tra il 1955 e il 1961, di cui si parla come di una popolazione, ma che è in realtà un insieme eterogeneo di persone "etnicizzate" a posteriori come se componessero una sorta di tribù distinta tanto dai francesi quanto dagli immigrati algerini (Hamoumou, 1992).

Le popolazioni possono essere sovrapposte e parzialmente coincidenti: si può essere al contempo operaio, immigrato, abitante di quartiere degradato, giovane, ecc. In genere tuttavia in una situazione relazionale tende a prevalere un solo criterio di classificazione: ad esempio del carattere "immigrato", su tutti gli altri.

I cambiamenti sociali e demografici di queste popolazioni, interagendo con le forme di attivazione dell'ambiente da parte delle organizzazioni politiche e assistenziali, generano una successione di fasi nelle politiche. Nei paesi di vecchia immigrazione, quale appunto la Francia, il percorso com-



piuto dalle popolazioni di origine immigrata è ormai lungo. Secondo Lapeyronnie esso si caratterizza per una duplice presa di distanza dalla situazione iniziale: "Il primo di questi cambiamenti è l'allontanamento progressivo, ma certo, dalla logica della migrazione, in ciascun paese con diverse gradazioni, a seconda delle modalità e dell'anzianità dell'immigrazione. Da questo punto di vista pare corretto parlare d'integrazione, nella misura in cui tutti gli indicatori 'oggettivi' di integrazione indicano tale direzione. Ma a questo primo cambiamento, che corrisponde alla storia naturale di tutte le migrazioni, si accompagna un secondo cambiamento: la mobilità sociale osservata si traduce anche in un allontanamento dal mondo operaio classico. Questa mobilità non è necessariamente ascendente, può essere anche discendente" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 164). Le popolazioni originate dall'immigrazione sono quindi sempre meno "immigrati" e sempre meno operai, ma cresce al suo interno una componente che "si definisce sempre più per la sua partecipazione a un mondo urbano. Questa popolazione tende ad allinearsi nelle sue caratteristiche demografiche e sociali alla popolazione delle classi svantaggiate del paese di arrivo" (*Ibidem*). Alla tensione tra integrazione e sfruttamento che caratterizzava gli immigrati-proletari subentra la tensione tra marginalità e partecipazione dell'*underclass* dei giovani *beurs* o *black*. Nella sua analisi Lapeyronnie sottolinea come questo mondo della marginalità urbana, in cui sono presenti numerosi figli di immigrati, non si caratterizza né per la cultura tradizionale degli ormai sconosciuti paesi di origine, né per una vera subcultura di ghetto. Al contrario, queste nuove popolazioni di origine immigrata partecipano alla cultura comune con apporti originali, ma non del tutto estranei: "Se gli individui sono spesso esclusi socialmente a causa della disoccupazione, non lo sono invece dal consumo e persino dalla produzione culturale. Essi hanno sovente un tasso di scolarizzazione globalmente superiore a quello delle popolazioni operaie tradizionali" (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 166). Anche le forme di mobilitazione e di azione collettiva dei giovani magrebini possono essere interpretate come prodotti di un processo di integrazione che avanza: classicamente, il conflitto è una forma di integrazione.

In Italia pare di essere ancora ben lontani da una simile situazione, ma non è troppo presto per cominciare a riflettere sui percorsi futuri di una popolazione immigrata che ha *in parte* saltato la fase di proletarianizzazione finendo invece direttamente in una marginalità pesantemente connotata da povertà e deprivazioni tradizionali. Si potrebbe schematizzare all'estremo un percorso esemplare dicendo che molti immigrati in Francia sono dei contadini diventati operai e i cui figli sono dei marginali "postmoderni", mentre in Italia molti immigrati sono figli di una piccola borghesia urbana

del terzo mondo che sono diventati, o rischiano di diventare, dei marginali in un paese occidentale.

Assistiamo dunque a un duplice processo: da un lato le organizzazioni, in particolare quelle assistenziali, aperte a una popolazione marginale o in situazione critica finiscono per incontrare gli immigrati stranieri. Questo processo è stato illustrato nel capitolo IV. Dall'altro lato le trasformazioni sociodemografiche della popolazione immigrata si collegano a cambiamenti nelle procedure, negli obiettivi delle organizzazioni o alla nascita di nuove organizzazioni. Sarebbe eccessivo dire che tali trasformazioni causano i cambiamenti organizzativi per almeno tre ragioni:

- le trasformazioni della popolazione possono essere esse stesse il risultato, diretto o indiretto, voluto o non voluto, dell'azione delle organizzazioni;
- il processo avviene in genere con un continuo *feedback*, per cui diventa assai difficile, distinguere la causa dalla conseguenza;
- le organizzazioni sono in grado di vedere solo certe trasformazioni. La mancata risposta non porta necessariamente a una crisi dell'organizzazione che, anzi, può tirare avanti benissimo proprio perché non affronta certe trasformazioni.

La costruzione di categorie onnicomprensive in cui si classificano tutti gli "svantaggiati", a prescindere dagli specifici e differenti fattori di svantaggio è stata segnalata come un problema serio. Essa sembra in genere partire da un'intenzione benevola di affrontare i problemi di queste persone, ma al prezzo di negarne l'individualità in vista di un trattamento indifferenziato dello svantaggio. La categoria rivela così il rischio di diventare un ulteriore fattore di svantaggio e di marginalizzazione, confondendo e separando in blocco tutti coloro che non ce la fanno a stare al passo con il resto della società.

Esiste tuttavia anche un rischio più insidioso. In Francia si è molto insistito sul fatto che alcuni svantaggi di cui soffrono gli immigrati spesso non sono per nulla specifici della condizione di immigrati, ma sono condivisi con parte della popolazione nazionale. Ad esempio i risultati scolastici dei figli di immigrati - considerati in genere relativamente insoddisfacenti - risultano essere pari a quelli dei francesi di origine a parità di condizioni socioeconomiche della famiglia. Da queste considerazioni è nata e si è affermata l'opportunità di affrontare problemi sociali comuni a fasce svantaggiate della popolazione a prescindere dai criteri di nazionalità. In pratica tuttavia si crea un circolo vizioso, poiché l'individuazione delle aree sociali in situazioni di svantaggio avviene spesso proprio tenendo conto, come indicatore, della presenza di immigrati. D'altra parte, anche quando si nega che l'intervento sia specifico per gli immigrati, la loro massiccia presenza nelle aree a rischio rende inevitabile che le misure di intervento si ade-



guino alle loro esigenze o siano comunque esposte al rischio di essere percepite e presentate come interventi che vanno a vantaggio degli stranieri e a scapito dei nazionali. Troviamo l'eco di questi problemi nelle linee di azione di diverse organizzazioni lionesi.

[Lione] "Sempre più, ma io non sono d'accordo, si tende a non parlare di popolazioni immigrate, ma di svantaggiati, deprivati, esclusi... Mi sembra un po' aberrante. Dico sempre: ma un immigrato non è un handicappato: hanno comunque una specificità. Per contro se affronto bene il problema degli immigrati questo mi rende attento ai problemi dei francesi delle classi popolari che hanno degli scarti culturali che non sono quelli della lingua ma sono del pari rilevanti. Bisogna portare i *partenaires* a tener conto che non esiste una categoria "svantaggiati" (*démunis*): è una categoria che si è fabbricato e la gente che ci sta dentro ha delle specificità. Un ex-carcerato non va confuso con gli altri, le risposte da dare sono diverse. Occorre essere attenti a ciò che è in causa". (Intervista Fas)

[Lione] I gruppi marginali possono confondersi facilmente, anche laddove le organizzazioni e gli operatori sono animati dalle migliori intenzioni. "Le derive restano marginali: ci sono *classes d'initiation* in cui gli allievi restano diversi anni, ripetono, e non raggiungono il sistema normale: è l'uso di sezioni per handicappati, *section d'éducation spécialisée*, nelle quali il fatto è che gli alunni di origine straniera sono ben più frequenti che nelle classi comuni. Ma là è difficile impedirlo, perché ci sono delle commissioni di attribuzione che seguono criteri teoricamente ragionevoli, medici, psicologici. Mettono i ragazzi in questo tipo di strutture, e se ci sono molti stranieri... In Francia ci sono ancora classi specializzate. Nei *collèges*, in alcuni, c'è una *section d'éducation spécialisée*, che alla fine delle scuole primarie prende degli alunni perché hanno degli handicap leggeri. Non casi gravi, che sono in istituti specializzati, ma hanno difficoltà. È una struttura a parte: gli alunni non mettono piede nelle classi normali. Non seguono gli stessi corsi e non hanno gli stessi insegnanti. Sono in locali spesso indipendenti. Alle elementari alcuni ragazzi con handicap leggeri sono messi con tutti gli altri, ma ci sono anche le *classes de perfectionnement*, che già alle scuole primarie possono mettere a parte gli alunni handicappati. Ma non sono strutture per stranieri, solo per handicappati. Il rischio è che spesso un ragazzo straniero che parla male il francese e che ha dei problemi di comportamento, violenti, può trovarsi più facilmente in queste classi di un ragazzo francese allo stesso livello intellettuale, ma i cui genitori sanno meglio come evitare la classe differenziale. La logica della *classe d'initiation* è che vi si resta un anno e per evitare che queste classi conservino troppo a lungo i ragazzi si è imposta la cosiddetta doppia iscrizione, ossia uno studente iscritto in classe d'initiation deve al tempo stesso essere iscritto in una classe che corrisponde alla sua età e al suo livello scolastico precedente. Quindi un alunno che

arriva dall'estero con 3 anni di studi primari, con 10 anni circa, lo si mette in *classe d'initiation* e lo si deve anche iscrivere al corso normale dove comincia a seguire certi corsi, come quelli di educazione fisica, assai presto, poi i corsi di matematica... dovrebbe, dico dovrebbe perché è più la teoria che la pratica reale. Se la *classe d'initiation* ha buone relazioni con le altre materie l'alunno dovrebbe in quattro o cinque mesi andare al mattino tre ore in *classe d'initiation* e andare nella classe normale il pomeriggio. Se si guarda a livello europeo, questo sistema delle *classes d'initiation*, se ben utilizzato, se si cerca di mettere tutti i contrappesi per evitare le derive, è di certo una delle cose più intelligenti che siano state inventate per accogliere alunni stranieri. Non li si accoglie fuori dalla scuola, ma nelle scuole in cui si inseriranno, li si accoglie con sufficiente flessibilità perché possano assai presto raggiungere la loro classe normale e non restare all'infinito in queste strutture. Credo sia importante". (Intervista Cefisem)

Per contro, in Francia si sta vedendo bene come l'idea che gli immigrati al termine della loro vita lavorativa tornino al paese di origine sia falsa, o solo parzialmente vera. Nessuno aveva previsto la necessità di interventi a favore di anziani stranieri. Questi pensionati non rimpatriano definitivamente per diverse ragioni, legate anche alla difficoltà a reinserirsi in un paese e in una famiglia (quando esiste ancora) dai quali si manca da decenni. I problemi e le necessità di questi anziani trovano per ora poche risposte: il loro inserimento nelle strutture assistenziali per i francesi non è sempre facile, sia perché non è necessariamente ciò a cui essi aspirano, sia per la diffidenza o il rifiuto a cui andrebbero incontro.

[Lione] Il Fas è consapevole della crescita di questa fascia di popolazione immigrata con grossi problemi specifici e che richiede interventi mirati e innovativi: "Abbiamo competenze su un mucchio di cose, dall'infanzia alla vecchiaia, che oggi è un grosso problema. Ci sono questi vecchi operai magrebini arrivati alla pensione che hanno atteso il rientro tutta la vita e ora non tornano al paese. Si sentono più stranieri al paese che qui. E poi la famiglia ha fatto a meno di loro. Ci sono anche problemi per le pensioni. Anche se qui hanno difficoltà, preferiscono stare qui. Anche se sono malati, qui trovano cure non disponibili altrove. Fa male al cuore vedere gente che ha lavorato una vita per costruirsi una casa e che ora non ha più nulla. Isolati, sofferenti. Stiamo riflettendo con le altre organizzazioni su come affrontare il problema. Bisognerà predisporre i foyers per gli anziani, per gente che vi passerà tutto il tempo, ci vogliono luoghi di ritrovo. Non sono accettati negli ospizi per francesi e inoltre non sono necessariamente interessati a questa soluzione. Ma succede che se in quartiere ci sono dei vecchi che si mettono a giocare a carte, questo interessa i giovani: succede qualcosa, è comunque una novità. Non ci sono ancora legami tra le associazioni di gio-



vani e i vecchi, ma si può fare. È possibile. Anche se ci sono conflitti con i figli. Avevamo fatto una ricerca sugli anziani tre o quattro anni fa: la situazione è un po' patetica". (Intervista Fas)

Le trasformazioni del nome della Mte rispecchiano non solo la diversa composizione dei suoi ospiti, ma anche i nuovi obiettivi e metodi dell'associazione. Appare evidente lo spostamento dall'azione verso lavoratori inseriti nell'apparato produttivo, dei quali si trattava di massimizzare l'efficienza riducendo le tensioni sociali e i problemi individuali, all'azione verso marginali che necessitano invece di sostegno e protezione. Va anche notato come l'intervento sugli stranieri passi decisamente in secondo piano: in queste istituzioni la distinzione cittadini/stranieri sembra star passando in secondo piano rispetto a quella lavoratori/casi sociali, attorno a cui si concentrano i problemi che Mte deve fronteggiare in questi anni.

[Lionel] "Si chiamava Maison de l'Afrique du Nord perché in origine era per le popolazioni nordafricane. L'emergenza erano i magrebini. Poi è diventata Mte, si è allargata la prospettiva al bacino mediterraneo e all'Est europeo, la Turchia, il medio oriente. Di conseguenza i magrebini sono molto numerosi qui a Mte. Recentemente l'associazione ha cambiato nome per chiamarsi Mte come sigla ma con l'aggiunta di una formula: *espace de vie pour tous*. Quindi con una vocazione più generalistica e che tiene conto di una mutazione nell'accoglienza poiché, anche se questa popolazione resta minoritaria tra gli ospiti, ci sono sempre più nazionali in grandi difficoltà sociale e economica. Quindi molte persone disoccupati di lungo periodo, beneficiari del Rmi, precari, in crisi sociale, la cui problematica comune è sia di trovare un lavoro, sia di avere un punto di sosta per riprendere un cammino. Quindi gli stranieri non sono più la nostra unica clientela, ma nemmeno i lavoratori. All'origine Mte era per lavoratori magrebini, poi per stranieri in genere, ma in una logica di utilizzazione del loro lavoro all'esterno del foyer. Gente attiva, per la quale si trattava di costituire le condizioni di alloggio perché la forza lavoro potesse trovare a occuparsi correttamente, nel senso più propizio per l'apparato produttivo francese. Oggi questo ci crea una serie di problemi, perché l'impiantazione di una serie di strutture è stata pensata al limitare delle zone industriali. Oggi l'attività industriale è calata e questi foyer presso le aree industriali non sono più richiesti, perché ci sono molti meno operai, perché c'è molta disoccupazione e la domanda di alloggio punta su siti che si trovino al centro della città, oppure presso servizi e infrastrutture. Questo illustra bene la contraddizione che si è costruita: la vocazione originaria era di essere degli strumenti per facilitare lo sviluppo economico, per consentire l'accoglienza di lavoratori che andavano nelle imprese locali, da cui la vicinanza geografica alle imprese. Oggi le strutture restano, ma la vocazione cambia perché la società evolve e ci si trova di fronte a una domanda espressa che non si caratterizza né per il lavo-

ro né per l'origine straniera. Evidentemente la popolazione di origine straniera ha seguito appieno gli effetti, i contraccolpi della crisi economica e della diminuzione dell'attività". (Intervista Mte)

## *8.2. La difficile convivenza nei quartieri*

La convivenza tra nazionali e immigrati è particolarmente difficile nei quartieri degradati o nei quali vive comunque una popolazione di ceto basso, che non ha grandi possibilità di migliorare l'habitat, né di trasferirsi altrove, e che quindi si sente intrappolata. I mille piccoli inconvenienti della convivenza quotidiana, i rumori, gli odori, gli incontri occasionali, il comportamento per la strada, diventano altrettanti scogli sui quali naufraga la comprensione e la comunicazione reciproca. Si innescano circoli viziosi di reciproca ostilità dai quali è difficile uscire in assenza di decisi interventi sul tessuto sociale e urbano. Le due popolazioni finiscono sovente per vedersi come entità contrapposte. Diversi studi francesi hanno mostrato questa barriera di reciproca ostilità e incomprensione, alimentata dalle cattive condizioni abitative e dall'assenza di servizi e di efficace intervento amministrativo (Wieviorka, 1992; Bourdieu, 1993).

A Torino, come si è visto, si sono già avute proteste e lamentele da parte dei residenti di alcuni quartieri per la presenza di immigrati. La differenza rispetto alla situazione lionese è data dalla minore presenza assoluta e relativa di immigrati e dal fatto che per ora questi ultimi si stabiliscono più negli stabili degradati del centro storico che nei grandi immobili di periferia.

Un'altra situazione tipica di conflitto potenziale si ha quando viene annunciata la realizzazione di un centro di accoglienza per immigrati o, semplicemente, una ristrutturazione di edifici esistenti. Quasi sempre ci si deve attendere reazioni da parte dei residenti della zona, anche se la virulenza e gli esiti dell'opposizione possono cambiare molto a seconda del modo in cui viene gestita la situazione.

[Lione] "La popolazione del foyer porta sempre questa nozione di pericolo, di minaccia. Il foyer come contenitore di stranieri. Per il cittadino comune lo scopo del foyer resta quello di contenere dei residui sociali che minacciano l'ordine. Non so se questo funziona nella realtà o solo nei fantasmi, ma il foyer è visto con questa funzione. La popolazione dei foyer invece è assai più varia dell'immagine che se ne ha. Credo conti molto il fatto che siano persone sole, che non conducono una vita ordinaria. L'immagine della vita ordinaria resta modellata sulla famiglia".

Nella storia di Mte emerge un passaggio fondamentale da alloggio per lavoratori a centro di accoglienza per casi sociali. In parallelo, per evitare questo effetto di stigmatizzazione e rifiuto che si accompagna al foyer, Mte ve-



de come passaggio indispensabile una maggiore apertura sulla società circostante, *in primis* i quartieri dove sono localizzati i foyers.

O2 "Un buon foyer è un foyer di cui non si parla. La sua prima qualità è di non far parlare della gente che ci sta dentro. Per questo i foyers erano costruiti ai margini della città, o nelle aree industriali. Oggi lavoriamo per aprire i foyers sulla città e il quartiere perché ci siano scambi, anche con i centri sociali, le scuole: per non essere opachi. Ma è un lavoro a piccole dosi, regolato".

O1 "Per le nuove costruzioni ci sono dei problemi. È chiaro che le nostre strutture gestiscono dei problemi sociali, e non si vorrebbe che i problemi sociali esistessero! La logica è politica: non si vogliono gestire i problemi e quindi non si vogliono nemmeno le strutture. Di recente non ci sono state costruzioni, ma abbiamo ristrutturato un vecchio dormitorio in unità più moderna. La maggior parte dei residenti precedenti non sono tornati a stare nella struttura. Ci sono stati problemi con l'ambiente, per il solo fatto della ristrutturazione, anche se questo ha significato un cambiamento degli ospiti, di livello socioeconomico molto *più* elevato di prima. Ci sono stati problemi con i politici, le associazioni di difesa del quartiere e così via".

O2 "Petizioni, ecc. Ora, di fronte c'è un ospizio per anziani. D'estate i vecchi sentono la televisione ad alto volume, la sera, con le finestre aperte, ma nessuno si lamenta. Basta invece che nel foyer qualcuno alzi la voce e subito la cosa finisce sulla scrivania del sindaco di *arrondissement*!" (Intervista Mte)

[Lione] Nell'esperienza di Notre Dame des sans abris lo stigma, la discriminazione verso gli stranieri pesano gravemente nel creare e nel mantenere una popolazione emarginata, ghettizzata, bloccata nella dipendenza dall'assistenza caritatevole. "L'orientamento di base, la missione se volete, è essere presenti per coloro che nessuno vuole. Sono persone socialmente non adatte a vivere in collettività. Ci siamo battuti per fare riconoscere una popolazione immigrata, ma che oggi fa parte degli esclusi perché è immigrata. Ora, non siamo assolutamente in un ambiente di esclusi. È pazzesco, è drammatico, perché avete delle famiglie alloggiate presso di noi con un'etichetta di Notre Dame des Sans Abris... il bambino che va a scuola: «ah, ma tu sei dei Sans Abris!» È terribile per i bambini! Bisognerebbe che potessimo farli uscire da noi, perché hanno passato da noi il tempo necessario per l'adattamento sociale fine e quindi devono andare via da noi. Queste famiglie non sono più straniere, ma restano qui, ci vivono male, e prendono il posto di famiglie che noi dovremmo accogliere oggi... Il sistema è bloccato. Continuano ad arrivare da noi delle famiglie che non hanno nulla a che vedere con i senza tetto: è che il sistema torna al punto di partenza. Arriva gente immigrata, sana, che lavora, socialmente senza problemi, pagano gli affitti, degli alloggi ben tenuti, anche se in condizioni abominevoli, eppure arrivano da noi perché sono stranieri. [...] Questo sistema è anche un po' bloccato a livello di tutta la struttura ufficiale Hlm, perché il livello economico delle famiglie è diminuito. Quindi dalle

famiglie che si guadagnano correttamente la vita, l'amministrazione Hlm pretendeva, circa quattro o cinque anni fa, che accedessero alla proprietà. Cosa è successo? La gente ha sovente avuto degli incidenti sociali, disoccupazione, malattia, ecc., è dovuta tornare una popolazione che aspira all'abitazione in condominio, con tutti i guai che questo comporta, in case Hlm. Non vi dico i guai a livello di coppie, famiglie, ecc., dunque c'è una popolazione che è tornata. Avete una popolazione che aveva cercato di andare via, non è più partita. Questo ha bloccato tutto, c'è stato un ingolfamento, ci sono state meno disponibilità di alloggi. Allora, gli alloggi liberati nel frattempo erano più adatti a una popolazione diciamo... che non pone troppi problemi. Allora, quando avete un inquilino che ha un'etichetta Sans Abri e che aspira a una casa Hlm... non si sa bene cosa questo voglia dire. Allora, noi abbiamo cercato all'epoca di fare partire delle famiglie da noi alloggiate, che conoscevano bene, con un sistema di *baux glissants* [l'alloggio messo a disposizione dall'Opachlm viene preso in affitto da Notre Dame des sans abri per un paio di anni per ospitare questa famiglia e poi quest'ultima può subaffittare ufficialmente nel contratto di affitto]. Questa soluzione ha funzionato mica male perché con l'Opachlm si deve lavorare in trasparenza e in confidenza, se no... Allora noi firmavamo un contratto come inquilini, facevamo firmare alla famiglia che entrava un contratto di subaffitto, con un accompagnamento sociale "leggero", non erano famiglie che ponevano problemi, avevano altro da fare, li mettevamo là, dopo sei mesi dicevamo all'Opachlm: fate dei controlli e vedrete che la cosa funziona, e il subaffittatore passava inquilino Opachlm e avevano la sicurezza di avere all'Opachlm delle persone responsabili. Poi anche questo è finito, si è bloccato, basta subaffitti. [...] Un esempio: l'Hlm alloggia in un quartiere a nord una famiglia con sette bambini il cui padre lavora all'altro capo della città. La sua auto si guasta spesso e di conseguenza ha già ricevuto dal suo capo delle raccomandate che gli dicono che se continuerà ad arrivare in ritardo sarà licenziato. Con sette figli a carico. Bene, cosa succede? Si libera un alloggio Hlm a tre chilometri dal suo posto di lavoro. Bisogna mettere questa famiglia, sennò il padre resta disoccupato. L'Hlm scrive al sindaco della città in questione, che rifiuta... Cosa succede se questo padre resta disoccupato? Non troverà lavoro perché è un operaio generico, che lavoro trova? Si trattava di un quartiere dove una famiglia di questo tipo poteva vivere bene, un piccolo condominio di dieci alloggi, ben gestito, al centro della cittadina, negozi, scuole vicini... e il sindaco ha rifiutato. Perché era una famiglia algerina! È razzismo puro e semplice?: 'Vedete, capite, sono degli immigrati, ne abbiamo troppi, non possiamo prenderne di più...'. Si discute di cosa, come? Dovrei mettere là dei Dupont, magari in arretrato con gli affitti e con sette figli! Ma sono dei Dupont: si accettano senza problemi! Vede, questo fa male. Si creano delle situazioni sociali... si creano degli esclusi'. (Intervista Notre Dame des sans abri)



[Torino] Il coinvolgimento attivo della popolazione del quartiere può essere la chiave per vincere la resistenza ai centri di prima accoglienza, anche quando questa assume inizialmente forme violente di protesta. Si crea comunque una volontà di partecipare e di capire che, se trova risposte convincenti da parte dell'amministrazione, può rovesciarsi in un'accettazione positiva della novità. "L'esperimento [dell'istituzione dei due centri di prima accoglienza in Via Negarville e in Via Taggia] è stato utile, soprattutto quello di Mirafiori sud, come elemento di integrazione. Certamente, anche per le caratteristiche di quella zona, Mirafiori sud è un quartiere tutto di immigrazione, all'inizio c'è stata una reazione di chiusura, che però poi si è superata più di quanto sia avvenuto in qualunque altra parte della città, proprio per le caratteristiche di quella popolazione: in fondo è prevalentemente meridionale, e ha reazioni ma anche moti di generosità. Il discorso era: come abbiamo avuto problemi noi adesso li hanno loro. Noi avremmo voluto... perché non consentire anche a loro. Dopo una reazione negativa c'è stata un'apertura. E in ogni caso si è trasformata, anche per le capacità di chi gestisce il centro, la società il Riparo, in un fenomeno di grande integrazione. La scuola elementare adiacente, all'inizio ha fatto una resistenza terribile, poi al contrario si è del tutto aperta a questa esperienza, tanto che il televisore a colori della Casa del Mondo Unito lo hanno comperato con una colletta i ragazzi della scuola. La direttrice, che era la principale oppositrice, è diventata la principale sostenitrice tanto che quando l'anno successivo abbiamo dovuto rinnovare la convenzione è venuta lei nell'assemblea di quartiere a difendere le ragioni di questa iniziativa. E poi si è dimostrato molto positivo per tutti, ed è un'altra cosa che si è verificata solo lì, ma che rende ulteriormente un grande affare per il comune avere istituito questo centro, è che esso è diventato una struttura di integrazione sociale del quartiere. C'è una grande palestra trasformata in sala riunioni che è diventata la sala da ballo del quartiere, la sala cinematografica, in cui gli anziani si trovano. Questo quartiere, che era privo di ogni centro di incontro, ha avuto attraverso questa esperienza anche una struttura di incontro sociale. Questo dal punto di vista economico del comune è stato positivo. È il caso classico: con una fava abbiamo preso due piccioni. Abbiamo salvato il patrimonio comunale [gli immobili della scuola che si stavano degradando] e abbiamo creato un'esperienza interessante, sviluppando un grosso fenomeno di integrazione culturale rispetto ai ragazzi e sociale rispetto al quartiere. Invece in via Taggia tutto questa seconda parte è venuta meno: si è salvaguardato il patrimonio comunale, c'è stata anche una certa utilizzazione del centro a fini più ampi della sola accoglienza di extracomunitari, che io ho sempre favorito e mai impedito, quindi anche lì si sono tenuti concerti, manifestazioni. Però per le caratteristiche della cooperativa, che era una cooperativa dichiaratamente di sinistra, le manifestazioni sono state più di carattere politico-culturale generale, terzomondiali, a favore di movimenti o di culture sudamericane. In generale le differenze sono il rap-

porto con il terzo mondo tipica dell'area di sinistra, quindi orientata più sul movimento politico-culturale che sul fatto integrazione della popolazione. Ma soprattutto hanno giocato meno... Forse potevano farlo meno, non per le caratteristiche dell'immobile, ma per le caratteristiche della zona, che è di antica tradizione come insediamento, che è meno disponibile a incuriosirsi, magari negativamente, ma a incuriosirsi verso i fatti nuovi. Quindi il rapporto con la zona circostante è stato molto modesto". (Intervista Comune di Torino)<sup>1</sup>

[Torino] "In una città che ha una forte tensione abitativa parlare di case date agli immigrati può scatenare una fortissima tensione, mentre i centri di accoglienza no. E alla fine, mi rendo conto che è un aspetto antipatico, ma politicamente per me è chiaro, lo stesso insediamento in prefabbricati, solo perché sono "baracche" non scatena tensioni, perché difficilmente lo sfrattato italiano aspira a andare in un prefabbricato o 'baracca'. Difficilmente mi può dire che era meglio che lo mettessi con tutta la famiglia nella camerata di un centro di accoglienza. E quindi non si crea questa alterità: 'perché a loro e non a me, io pago le tasse'. Se si fosse innescata in modo evidente, significativo il meccanismo degli alloggi, specie in quel periodo, che era un periodo di forti tensioni [...] immaginiamo che cosa sarebbe stato se fosse stato possibile dire: hanno dato cento case agli immigrati. Quindi io non ho mai favorito quella politica per questi motivi: costi, lunghezza burocratica, ma soprattutto per la preoccupazione che esplodesse tensione razziale. Sistemavo una famiglia, ma ne mettevo a rischio altre cinquanta, mentre sui prefabbricati potevo rischiare il dileggio, ma non avevo questa tensione". (Intervista Comune di Torino)

Il paradosso sta nel fatto che, per quanto potenzialmente esplosiva nelle fasi iniziali, la convivenza fra popolazioni eterogenee, se avviene in condizioni urbanistiche e sociali adeguate, sembra essere una delle poche vie per disinnescare i conflitti. L'intervento di molte organizzazioni pubbliche e private ha spesso proprio l'obiettivo di ottenere un *brassage*, una miscela di popolazione. Si tratta letteralmente di dosare la quantità e la qualità degli individui e delle famiglie alloggio per alloggio per evitare scontri e attriti con la popolazione già residente (non solo con gli autoctoni) e dall'altro per evitare concentrazioni di persone con caratteristiche particolari, non di per sé negative, ma che possono creare problemi se troppo frequenti. È in particolare il caso dei bambini che, quando sono numerosi, creano pro-

---

<sup>1</sup> Cfr. anche: Vanda Piccolomini, "Una storia dietro le quinte" in Scuola elementare statale "Gastano Salvemini" e Associazione multietnica "Harambe", *Finestre sull'Africa*, Torino, Cultura Nuova Editrice, pp. 3-15.



blemi nei grandi immobili senza spazi per loro e di mediocre qualità architettonica (per via della scarsa insonorizzazione, degli impianti fragili, ecc.). Un rischio che si corre in questa operazione è di assecondare i pregiudizi della popolazione locale per evitare attriti. Si ottiene quindi una falsa equidistribuzione, continuando in realtà a concentrare nei luoghi meno appetibili gli svantaggiati e gli indesiderati. In genere gli operatori sottolineano che un paziente e attento lavoro di convincimento e di comunicazione con amministratori locali, comitati di quartiere, vicini di casa permette di superare queste avversioni pregiudiziali. Per poter convincere occorre per altro tenere ben fermi i principi di base e non cedere opportunisticamente agli umori e agli interessi estemporanei, anche nei rapporti con le autorità. Quando si vede che gli inserimenti funzionano, l'ostilità diminuisce o scompare.

Per altro gli stessi immigrati sono sovente ben coscienti della necessità di evitare situazioni a rischio e essi stessi non desiderano essere troppo concentrati. L'essenziale sembra comunque che queste operazioni siano sempre negoziate, discusse, condotte in modo *trasparente* e *coerente*. È sempre necessario un notevole impegno in prima persona e sul terreno di amministratori e politici.

[Lionel] La composizione dei residenti nei foyers Sonacotra è mista, francese e straniera, ma la distribuzione e le caratteristiche degli ospiti nelle diverse strutture variano, sia in risposta a scelte esplicite della direzione, sia come effetto indiretto di politiche sociali: "Poi si era cercato di mescolare i residenti. Ci eravamo accorti che i foyers migliori erano occupati da francesi, senza immigrati. Avevamo obbligato a rispettare le norme che prevedono il 60% di immigrati e il 40% di Francesi. [...] I foyers oggi sono pieni, ma gli affitti sono saliti molto. È uno degli effetti del passaggio all'*aide personnalisée au logement*, con un effetto perverso che si è tradotto in una pauperizzazione della popolazione nei foyer più malandati perché oltre lo Smig gli aiuti sono minimi. Inoltre Sonacotra aveva una popolazione operaia alle sue dipendenze rilevante – donne delle pulizie, manutentori... – e immigrata all'80%. Dopo il 1986 queste donne delle pulizie sono state passate a imprese di servizi, senza guadagnarci nulla sul piano dell'economia di gestione. I servizi sono scaduti di qualità. In più questi dipendenti avevano una funzione di regolazione della situazione sociale, al di là del lavoro quotidiano. Un direttore abile poteva costruire delle buone squadre di lavoro con questi operai, i cui compiti potevano andare ben al di là di quelli tecnici. [...] Nei foyers non ci sono solo immigrati: ci sono studenti, quadri...: nei foyers belli, quelli che si fanno visitare. Non ci sono criteri di accesso ai foyers, il criterio è la solvibilità. Se siete straniero ma senza lavoro siete sicuro di non potere accedere; lo stesso se avete solo il reddito minimo. È una

funzione di alloggio, non sociale. Ci sono comunque strutture per uomini, donne e anche qualcosa per famiglie. Ci sono anche alloggi usati per famiglie numerose o per piccoli gruppi di anziani o studenti. C'era un foyer nuovo a Villeurbanne che non è mai stato aperto per l'opposizione del sindaco, perché quando fu iniziato si trovava in una specie di *no man's land*, poi ci hanno costruito attorno case private e i vicini hanno fatto petizioni per bloccare l'apertura. Lo hanno dato al comitato olimpico per alloggiare atleti". (Intervista Sonacotra)

[Lione] Un amministratore di un comune della periferia lionese parla del lavoro di mediazione con le associazioni di base che si formano nei quartieri e con le famiglie che aspirano alle case popolari. "[...Dal giugno 1992] possiamo assistere alle commissioni di attribuzione degli alloggi Hlm. Noi non abbiamo nemmeno liste di persone che chiedono casa. Ci sono 15 uffici Hlm rappresentati sul comune. La gente sinora poteva iscriversi a un Ufficio e erano questi, nelle commissioni di attribuzione che attribuivano l'alloggio. L'attribuzione è un dominio riservato della Communauté urbaine e quindi si fa a Lione, e nella commissione non ci sono i comuni. È pesante da gestire. Noi abbiamo creato un ufficio per aiutare a istruire le pratiche e poco a poco gli uffici Hlm hanno decentrato, istituito delle agenzie locali. E chi ci lavora è gente di terreno, che affronta quotidianamente i clienti. E poiché il municipio è molto coinvolto sul campo, si diventa per forza dei *partenaires*. E questo ha cambiato completamente le relazioni che si potevano avere con gli uffici Hlm. Di colpo, grazie a queste relazioni è nata su questi problemi, un certo coordinamento nel funzionamento. E a livello locale c'è una piccola commissione preparatoria per esaminare preliminarmente le domande e cominciare a dire quale si appoggeranno perché rispondono ai criteri della città e quali no. Se le persone non sono d'accordo mi possono venire a parlare e talora posso anche decidere di firmare da solo. Ma è importante che non abbiano l'impressione che è una decisione che dipende da un uomo solo. Poi c'è la commissione ufficiale e là si decide. Abbiamo sviluppato questo servizio locale per la casa a livello di comune. Come amministrazione comunale abbiamo delle quote riservate, ad esempio in contropartita di prestiti o di terreni ceduti, e in questi casi possiamo attribuire direttamente gli alloggi. Non li possediamo ma li attribuiamo. Poi c'è la riserva 1% padronale. Le imprese versano una quota della massa salariale per costruire case sociali. Oggi il padronato comincia a aggirare questa legge e invece di dare case sociali aiutano, e possono aiutare, solo gli operai qualificati, i quadri intermedi, a costruirsi una casa propria. Questo vuol dire che si abbandona ancora una volta la parte più svantaggiata della popolazione. Questo 1% si riduce così a nulla. Poi c'è la riserva della Préfecture per gli alloggiamenti prioritari e poi la riserva della Communauté urbaine, che ha la sua riserva perché garantisce all'80% gli acquisti e le ristrutturazioni. Ma la Communauté urbaine ci dà fiducia e siamo noi che attribuiamo al suo po-



sto. La prefettura: siete voi che scegliete ma nel suo paniere. Prima erano loro che imponevano una famiglia. Oggi si fa attenzione, si cerca di scegliere famiglie che non aggravino la situazione. È un lavoro di fino, bisogna avere molte informazioni: numero di bambini, ecc. Talora ho rifiutato di inserire dei magrebini in case dove c'erano già molti immigrati. Questo lavoro è capito. Sono spesso gli stessi magrebini che ci dicono di non volere andare in una casa dove ci sono solo magrebini. Ma il lavoro va fatto in modo trasparente e poi bisogna essere gente che lavora sul campo e che è conosciuta come tale. E questo possiamo farlo solo noi. Bisogna avere la franchezza di dire che non si vuole un immigrato non perché immigrato ma per le conseguenze che avrebbe l'inserimento in quella specifica casa. [...] Ma ci sono sindaci che sono contro gli immigrati per motivi politici e allora c'è un vero sbarramento. Qui non ho mai avuto una sola protesta di associazioni per la difesa dei diritti dell'uomo. Eppure dico in faccia quando non voglio qualcuno. Si è capito che non è una questione di razzismo o di attentato ai diritti umani, ma una questione di funzionamento. È chiaro". (Intervista Mairie de Vaulx-en-Velin)

[Lione] Anche nei foyers Mte le differenze tra i residenti possono creare problemi. Questo richiede non solo un'attenta composizione dei gruppi residenziali, ma anche la presenza di professionisti specializzati per le diverse esigenze: "I direttori dei foyers fanno direttamente l'esame delle domande, secondo un certo numero di criteri. In maggioranza sono persone che si presentano spontaneamente, per passaparola, o su prescrizione dei servizi sociali. Questo ultimo caso è raro, ma sta crescendo per le popolazioni nazionali con seri problemi sociali, personali, familiari. Sono i servizi sociali o certi servizi medici, in particolare psichiatrici per le persone con problemi di comportamento. Sono stabilizzate medicalmente, o hanno crisi che non consentono loro di vivere in famiglia, nel loro ambiente. La soluzione dell'alloggio nel foyer è spesso una soluzione, con o senza mantenimento dell'accompagnamento da parte dei servizi psichiatrici. Dal 1989 è stata fatta la scelta precisa da parte di Mte, a partire dalla constatazione del tipo di popolazione che si stava accogliendo e dei suoi problemi, una diagnosi dalla quale sono stati assunti degli assistenti che oggi formano una grossa équipe sociale [...] La gestione di popolazione eterogenea] in effetti è una delle difficoltà che abbiamo e che crea tensioni nelle unità e una difficoltà di gestione che deriva da una funzione sociale insufficientemente riconosciuta. Oggi ci chiediamo se, nel caso la situazioni sociale ed economica continui ad aggravarsi, saremo sempre in grado di accogliere una popolazione sempre più problematica con rotture, difficoltà... Si generano tensioni nei foyers che altrimenti si sarebbero generate all'esterno. C'è un problema di coesione nei foyers che rinvia a qualcosa di più ampio, che è il problema della coesione nella società. Il foyer è proprio il luogo più indicato, con le attrezzature di cui oggi dispone, per regolare questo insieme? I direttori dei

foyers ci fanno sempre più notare problemi di violenza, di alcolismo [...Per ora si è scelto di non separare questi tipi di popolazione, ma] la tentazione in questo contesto è di separare le persone: la diversità è tale, con tali specificità, che si arriverà a segmentare. C'è tutto un modo di gestione che non è quello di Mte oggi. All'origine il nostro era un lavoro di affittacamere, e poi abbiamo aperto Mte, ci siamo dati un secondo mestiere di specialisti nell'inserimento, di operatori sociali attivi. Ma continuare ad accogliere popolazioni estremamente problematiche con le tensioni associate, richiede una complessificazione dell'organizzazione. Per gestire queste situazioni, occorre segmentare di più e questo richiede più mezzi finanziari e umani e oggi il contesto è di diminuzione. L'evoluzione della popolazione fa evolvere velocemente il mestiere e bisognerebbe mobilitare l'insieme dei lavoratori su questa nuova funzione sociale, sulla gestione delle tensioni, sulla mediazione interculturale su popolazioni diverse e questo richiederebbe una rapida evoluzione dei profili professionali, la formazione, ci vorrebbero più agenti di regolazione delle tensioni quotidiane. Più lavoro di socializzazione e meno..., o meglio, al servizio della manutenzione degli edifici. [...Tutti questi residenti] Hanno un punto in comune: sono isolati. Questo crea una comunità di destini. Ci sono poi tensioni quotidiane. Sono persone che non vivono con gli stessi ritmi: chi lavora ha bisogno di dormire e quelli che non lavorano vogliono invece divertirsi. Ci sono sempre più inattivi nei foyers. Quando c'era un certo equilibrio la situazione era gestibile, ma oggi c'è sempre più il problema di gente che ha redditi minimi, che non hanno gli stessi ritmi di vita dei lavoratori. Allora i direttori dei foyers organizzano i diversi piani per isolare un po' le due popolazioni. È un grosso problema. Si sta pauperizzando la popolazione nei foyers. I lavoratori disposti a investire più denaro nell'alloggio hanno tendenza a lasciare il foyer. [...] Il discorso ideale vorrebbe Mte come luogo transitorio. Ma ci sono persone, specie stranieri, che vogliono dedicare solo un minimo di tempo e un minimo di risorse alla casa per avere più reddito da destinare al paese di origine, alla famiglia. Quindi ci sono persone che l'usano come transito e altre, non poche, per cui è un luogo di vita. Ci sono persone che stanno qui da 20, 30 anni. C'è il problema importante dell'invecchiamento: il 20% dei nostri residenti ha più di 60 anni, il 9% è oltre i 65: non sono vecchi, ma pensionati, e avendo lavorato tutta la vita sono logori. Dunque occorre adattare i foyers alle loro esigenze. Il loro stile di vita è sospeso tra il paese di origine e l'andirivieni con il paese. Giustificano questo andirivieni con questioni burocratiche, amministrative, ma è più complicato. Resta il mito del ritorno, ma come mito. [...] Non c'è da parte nostra una scelta di escludere progressivamente i lavoratori, al contrario, si cerca di coinvolgere giovani in stages... c'è lo sforzo di mantenere una varietà nella popolazione. Ad esempio per gli anziani è un arricchimento avere delle relazioni con ospiti più giovani, tra generazioni. [...] Oggi siamo sollecitati a occuparci del problema delle donne sole o con bambini. Ci sono domande di alloggio nei



Centres d'hébergement et de reinsertions sociale: sono strutture che cercano un seguito, e i foyers sono sollecitati a dare questo seguito. Ci stiamo riflettendo per non sovrapporre troppe cose, e con chi farlo. Ma bisogna fare molta attenzione perché non si possono mettere tre o quattro bambini in una struttura dove ci sono duecento uomini adulti. Deve esserci una struttura adatta. Per altro capita di scoprire che in un foyer c'è una famiglia con tre o quattro figli in una stanza di nove metri quadri, perché il problema dell'alloggio è tale che non hanno trovato altra sistemazione. Allora cerchiamo di sistemarli altrove, ma non è facile. L'anno scorso ci sono state sette o otto casi del genere. In tali casi cerchiamo alle Hlm, nel privato... È un lavoro di telefonate". (Intervista Mte)

[Lione] Anche a Notre Dame des sans abri si propone il dilemma tra dare casa ai più svantaggiati e non rompere i delicati equilibri della coabitazione nei condomini, nei quartieri, non mettere a repentaglio i rapporti con le amministrazioni locali. "Su 1.500 famiglie [alloggiate da Notre Dame des sans abri] abbiamo all'incirca l'80% di famiglie di immigrati. Allora, siamo in una situazione ambigua perché noi stessi canalizziamo le nostre attribuzioni, [evitando di mettere troppi stranieri in un solo edificio e quindi facendo una distinzione] Noi stessi non siamo coerenti nelle decisioni. Ciò che accade sovente è che i comuni ci dicano: ma insomma, la popolazione che ci portate, con tutti i problemi che abbiamo! Non si possono più gestire i quartieri, ecc. Ma poi cosa succede? Quando c'è una famiglia in difficoltà, in questo famoso comune, una famiglia sfrattata... allora: 'Pronto, Sans Abri, non avreste la possibilità...?' Siamo sempre presi tra due fuochi, ma ciò che ora vogliamo sempre più è avere delle esigenze. Poco tempo fa in un comune si libera un alloggio, si fa fare uno spostamento di una famiglia con cinque figli: era un'emergenza, tutto era previsto... e il municipio è arrivato dicendo che bisognava alloggiare un'altra famiglia perché era stato acquistato un edificio nel centro e, poiché bisogna farci dei lavori, questa famiglia dava fastidio. Sono andata dal sindaco e gli ho detto: 'Non sono qui a proporre, esigo. Prendiamo questa famiglia, ma quando l'edificio è ristrutturato, voi ve la riprendete!' È un'esigenza. Quindi, un piccolo favore, ma il municipio prende le sue responsabilità. Ciò che vogliamo è che le persone ritrovino la loro dignità di famiglia, che ha diritto all'alloggio, che ha diritto a vivere completamente come gli altri. [...] Se arrivasse una donna con bambini, sola perché è stata picchiata e messa alla porta dal marito, non siamo noi che possiamo gestire il problema, non è necessariamente la soluzione adatta un'accoglienza in emergenza da noi. Allora la mandiamo all'associazione specializzata, perché una donna picchiata che cerca casa non è necessariamente di una casa che ha bisogno". (Intervista Notre Dame des sans abri)

[Lione] È un problema di razzismo il rifiuto di accogliere nuovi residenti stranieri nei comuni? Al Fas rispondono: "Sì, infine: è la preferenza nazionale!

Sul piano dell'alloggio è l'impressione che troppo è troppo. Che non si sa controllare. Se c'è una cosa su cui non si sa e non si sa fare è tutto ciò che riguarda l'attribuzione degli alloggi. Non c'è tutta la riflessione necessaria in materia. Non si accetta di essere contrariati nel quotidiano e appena si può uno se ne va. Allora bisognerebbe favorire non l'omogeneità, ma la coabitazione tra persone che possano condividere dei modi di vivere coerenti, complementari con coloro che non lavorano. Diventa drammatico se si riproducono troppo omogenee, bisogna avere delle composizioni varie. Anche a livello di servizi delle popolazioni troppo "popolari" non sono in grado di far vivere dei servizi e quindi si trovano sotto-attrezzate. Ma questo implica una solida riflessione su come organizzare la città perché delle persone diverse ci possano vivere senza imbarazzarsi, usufruendo di servizi comuni, potendosi incontrare. Occorre più ricerca. Ora, nelle attribuzioni di alloggi si riflette in termini di categorie: categorie a rischio. Ma cos'è? Ci sono quelli perfettamente integrati e quelli che invece sono delle pubbliche calamità. Oggi questo non si gestisce. Ci sono immigrati? Più stanno lontani, meglio è', si dice. Allora si preferisce avere dei francesi anche se sono così mal ridotti che sarebbe meglio avere degli immigrati. Non ci sono riflessioni per vedere, quando si deve accogliere della gente, a quali dati occorre fare attenzione per vedere cosa ne può risultare e come. Non c'è neanche mescolanza di età. Questo è catastrofico. Ho potuto osservare che i più grossi problemi in questi quartieri nascono nel momento in cui la fascia più numerosa di bambini arriva all'adolescenza. E quando si guarda la struttura per età di questi quartieri e si vede una fascia di età 5-10 anni molto grossa che arriva, specie quando ci sono molti caseggiati consegnati al contempo... questa fascia non sarà mai abbastanza inquadrata, non ci sarà mai abbastanza personale per essa, non basteranno gli edifici scolastici... Questo gruppo, quando arriva all'adolescenza, fa nascere tutto il problema. Poi passa. Si vede la relazione tra l'età dei quartieri e i problemi. [...] Dare troppi alloggi al contempo in una stessa zona è generatore di perturbazioni". (Intervista Fas)

[Torino] La società "il Riparo" cura attentamente l'attribuzione degli alloggi ai richiedenti sia per evitare l'insorgere di problemi con il vicinato, sia soprattutto per inserire i residenti in un percorso che li porti all'autonomia. Le soluzioni provvisorie quindi non devono diventare definitive e stabilizzare nella marginalità. Si evita per quanto possibile di piazzare extracomunitari in case comunali ristrutturate perché non si dica che si danno case agli stranieri prima che agli italiani. Il Riparo si appoggia inoltre all'opera di molti volontari delle parrocchie per l'assistenza agli ospiti, in particolare per aiutarli a trovare altre sistemazioni e per i problemi improvvisi. Le soluzioni abitative definitive sono strettamente legate ai gruppi etnici: africani neri e marocchini hanno grosse difficoltà a trovare autonomamente casa, mentre i filippini si sistemano facilmente. (Intervista Riparo)



D'altra parte nei quartieri considerati "a rischio" delle due città si tiene a sottolineare non solo quanto vi può essere di eccessivo e di artificiale nell'immagine di degrado e di marginalità, ma soprattutto l'intrinseca eterogeneità delle situazioni e la presenza di forze vive e autonome. Anche nei sobborghi di Lione in cui vi sono stati problemi sociali gravi gli amministratori sottolineano che la cittadina non si riduce affatto ai suoi quartieri più problematici: la varietà si è mantenuta nel tempo e con essa gli strumenti sociali per un possibile rilancio.

[Torino] Parlando della situazione generale del quartiere di Mirafiori sud, ove vi era stata una vivace, ma limitata protesta contro l'installazione del centro di prima accoglienza per immigrati, un parroco sostiene che l'immagine di degrado della zona può essere fuorviante. Il quartiere ha ancora problemi di servizi: non c'è una banca, né un cinema o una libreria e si deve andare in centro per molte esigenze (ma le scuole e servizi di base ci sono). Certamente l'istruzione non è alta, molti fanno fatica a leggere o a capire l'italiano colto. Il quartiere è nato tutto insieme nel 1972-75 e ospitava principalmente gli operai dei confinanti stabilimenti Fiat. Si trattava in genere di famiglie di immigrati, in genere con molti figli. Oggi la popolazione è invecchiata, molti operai sono ormai in pensione, ma intanto hanno allevato con successo i figli. Vi è certamente qualche caso di delinquenza o di tossicodipendenza, ma in sostanza non più della media. Nel quartiere non si sono mai registrati episodi di delinquenza particolarmente acuti. Nonostante le case non siano della migliore qualità, c'è verde, ci sono parcheggi per tutti, per certi aspetti la vita ha un aspetto paesano. Le iniziative promosse dalla parrocchia o dalla circoscrizione, comprese quelle legate alla presenza di immigrati stranieri, hanno visto la partecipazione di moltissima popolazione. "C'è più aggregazione che in centro città" sottolinea il parroco. Il prezzo delle abitazioni si mantiene relativamente basso per la cattiva fama del quartiere, che talora nuoce anche alla ricerca del lavoro, ma questo può essere un vantaggio perché consente ai locali di trovare case quando si sposano o la famiglia cresce. Molti giovani se ne sono dovuti andare altrove per lavoro, ma in genere hanno portato con sé un'esperienza del tutto positiva. I vecchi hanno la pensione e gli affitti bassi degli alloggi hanno permesso un minimo di risparmio. (Intervista parrocchia San Luca)

Al comune di Vaulx-en-Velin mostrano una pianta della città, ove si vede il vecchio villaggio agricolo, l'insediamento industriale del setificio con il quartiere operaio che lo circonda e infine la Zup, la zona dei nuovi insediamenti. La struttura urbana è tale da non rendere evidente la coesistenza di queste tre aree, che restano relativamente isolate. Anche l'orientamento politico di sinistra della città non è un fatto recente, legato solo ai nuovi abitanti. "A1 [Questa era la periferia operaia, con una tradizione politica di sinistra] Certo, ma è di tradizione perché all'inizio è nato dal blocco operai-contadini. Il

partito comunista non esisteva, prima c'era il blocco operai-contadini. Parliamo di Vaulx villaggio, dove è nato il blocco operai-contadini. Il comune era gestito da questo blocco che era un embrione del partito comunista. Erano degli operai agricoli, non contadini proprietari perché c'erano aree acquitrinose. Ancora oggi ci sono 185 ettari di coltivazioni: non c'è solo la Zup a Vaulx. È una situazione assai più varia di quanto non si creda". (Intervista Mairie de Vaulx-en-Velin)

### *8.3. I clandestini: dal limbo all'inferno*

I clandestini o gli irregolari sono quegli immigrati che sono entrati senza possedere i requisiti richiesti o che, entrati regolarmente, si sono trovati in seguito privi dei requisiti per la regolare permanenza<sup>2</sup>. Il problema della loro presenza è particolarmente avvertito a livello locale. A livello nazionale se ne può parlare anche solo in termini di cifre o di provvedimenti legislativi, ma negli uffici di assistenza, di polizia, nei quartieri, nei centri di accoglienza essi ridiventano persone in carne ed ossa, ma giuridicamente inesistenti, se non per il fatto di star violando la legge. Ci sono, ma si fa finta che non ci siano. Per loro non esistono fondi, diritti sociali, misure di assistenza. Almeno ufficialmente, perché quasi nessuno mette in dubbio che non li si possa lasciare morire di fame o di malattia; molti comunque ritengono che si debba fare qualcosa per aiutarli a vivere dignitosamente e, se possibile, a regolarizzare la loro posizione. Il problema si scarica principalmente sugli operatori dell'assistenza di base, chiamati a fronteggiare situazioni per le quali non esistono regole e procedure, se non quelle dettate dalla buona volontà e dalla deontologia professionale. Ma anche gli amministratori locali non possono chiudere gli occhi di fronte al fatto che le pubbliche amministrazioni qualcosa fanno e devono fare anche per gli irregolari.

Dal modo in cui si discute del problema a Torino e a Lione si nota anzitutto la comune attribuzione della sua radice a scelte politiche generali dello stato. Tanto in Italia quanto in Francia vige l'immagine ufficiale che ormai non ci sono più flussi immigratori, ma solo limitati ingressi di persone che dispongono di una casa e di risorse per vivere. Chi passa le frontiere sarebbe ormai sottoposto a stretti controlli di regolarità e in seguito le espulsioni garantirebbero l'allontanamento dei pochi che restano dopo la scadenza del visto o il mancato rinnovo del permesso di soggiorno. Di con-

<sup>2</sup> In questa sede non presenteremo dati o analisi sulle presenze di immigrati irregolari: esaminiamo il problema solo in relazione alle politiche locali per gli immigrati. Per quanto l'irregolarità crei situazioni drammatiche, anzitutto per gli irregolari stessi, riteniamo comunque fuorviante e strumentale una visione catastrofista dell'immigrazione clandestina.



seguenza non avrebbe neppure più senso discutere ufficialmente di regolarizzazioni o di politiche per il loro inserimento. La realtà appare assai diversa: gli irregolari ci sono, molti restano e sono ben intenzionati a restare e altri ne continuano ad arrivare.

Si noti che, anche in periodi in cui era più facile entrare legalmente, c'è sempre stata una quota di lavoratori clandestini che non erano affatto degli indesiderabili perché svolgevano utili funzioni economiche, andando a coprire posti di lavoro marginali e contribuendo a mantenere bassi i livelli salariali. In tempi non lontani, e di recente anche in paesi come gli Usa, una politica di attivo controllo degli irregolari è stata avversata e contrastata da forze economiche e imprenditoriali favorite da questa manodopera a buon mercato. Patrick Weil individua un compromesso tra padronato, stato francese e stati di origine dei migranti che consentiva agli immigrati in Francia, tra il 1945 e il 1974 di entrare senza troppi problemi, ma dava ai residenti pochi diritti: "Questi attori avevano in effetti un interesse comune all'esistenza di flussi di immigrazione, ma anche all'attribuzione di pochi diritti e risorse per la stabilizzazione" (Weil, 1991: 200). Lo stesso confine legale tra regolari e irregolari era facilmente transitabile. Dopo il 1974 tale compromesso è rimesso in causa dall'Algeria e dalla Francia e ognuno ora calcola il proprio interesse per conto suo: "D'ora in avanti il nuovo compromesso tra gli attori sociali separa nei loro interesse gli immigrati regolari da quelli irregolari a svantaggio di questi ultimi". Inizia quindi la lotta ai flussi di ingresso e, per contro, si avvia una politica di aiuto alla stabilizzazione (Weil, 1991: 201).

Anche in Italia l'irregolarità non è il risultato di qualche perversa propensione degli immigrati a sottrarsi alla legge, ma un elemento previsto, tollerato e persino voluto dalla politica per l'immigrazione. Pier Luigi Zanchetta, a proposito della normativa italiana sull'immigrazione precedente la legge 39/1990 sostiene che: "La vecchia normativa sugli stranieri era ad un tempo lassista e severa, sempre discrezionale: permetteva che gli *irregolari* continuassero a vivere sul territorio italiano, ma con una notevole *capitis deminutio* in ordine ai diritti" (Zanchetta, 1991: p.23). Ma ancora oggi la normativa prevede l'irregolarità come regola: praticamente tutti i turisti stranieri dopo otto giorni di permanenza in Italia sono fuori legge, poiché quasi nessuno sa che entro tale termine si dovrebbe presentare in questura per richiedere un permesso di soggiorno per turismo, anche se cittadino di un paese Cee. "Ponendo tutti in posizione irregolare, si potrà scegliere – tramite la discrezionalità amministrativa dell'intervento delle forze dell'ordine – tra irregolarità ed irregolarità. Indifferente, anzi ben accetta sarà l'irregolarità del tedesco o dello statunitense che portano denaro ai nostri alberghi; ben altra sorte potrà subire il turista (vero o falso) proveniente dal Maghreb" (Zanchetta, 1991: 69).

Va quindi ribadito che l'immigrazione irregolare, che oggi appare il problema centrale delle politiche migratorie, è divenuta tale in una particolare configurazione sociale, economica e istituzionale attuale, che prima esisteva una configurazione diversa, quasi rovesciata, e quindi la sua importanza va storicizzata e relativizzata.

La riduzione del numero di irregolari ai minimi termini comporterebbe costi e rischi inaccettabili in un paese democratico. Sarebbe necessario un impegno eccezionale della polizia, oneroso e logorante per le stesse forze dell'ordine, un clima diffuso di sospetto verso gli stranieri, costi elevati di impopolarità e di conflittualità politica e sociale. Non da ultimo poi si creerebbero tensioni anche laddove si sono inseriti i clandestini, in particolare nel settore informale dell'economia, che dovrebbe essere sottoposto a forte pressione, andando a toccare gli interessi di moltissimi cittadini.

È parso talora che l'irregolarità del soggiorno sia una sorta di purgatorio, un periodo di prova che rende degni i sopravvissuti di accedere al soggiorno regolare grazie alle sanatorie. Si otterrebbe in questo modo una selezione a basso costo tra coloro che sono riusciti comunque a trovare una sia pur minima sistemazione, casa e lavoro, e coloro che invece devono tentare la sorte altrove. Questa logica per altro si inceppa se le regolarizzazioni si ripetono periodicamente e finiscono quindi per incoraggiare gli ingressi irregolari: l'accantonamento, nel 1993, di una proposta di sanatoria in Italia, a causa anche dell'avversione di altri paesi della Comunità, è dovuto anche a questa considerazione. D'altra parte la stessa rigidità delle norme per l'ingresso finisce per costringere molti immigrati, anche animati dalle migliori intenzioni di non infrangere la legge, a tentare comunque un soggiorno irregolare.

Ammesso che la presenza di irregolari non può essere ridotta drasticamente da un giorno all'altro, si deve anche ammettere che non è nell'interesse di nessuno lasciarli completamente a se stessi. I rischi per l'intera società sarebbero ancora maggiori. Ad esempio, la necessità di tutelare la sanità pubblica diventa lo chiave per ammettere alle prestazioni del servizio sanitario anche chi non ne avrebbe il diritto.

Ancora una volta il lavoro degli operatori pubblici e privati diventa quindi un bricolage su vasta scala per trovare risorse, tamponare qualche problema, risolvere qualche situazione e cercare di tirare avanti senza che accadano drammi. Si innesca l'ennesimo circolo vizioso: quasi nessuno vuole ingressi indiscriminati, ma le politiche dell'immigrazione creano irregolari, che dovrebbero venire espulsi, ma di fatto restano. Devono essere aiutati in qualche modo, ma con poche risorse e con pochi strumenti risolutivi. Restano quindi bloccati nella loro situazione, mentre arrivano nuovi clandestini.



[Lione] "Quello dell'immigrazione è diventato un tema di grande rilevanza nel dibattito politico con la crescita del Front national, mentre l'immigrazione era bloccata dal 1974 e l'immaginario pubblico continua a ritenere che le frontiere sono dei colabrodo, che entrano tutti. In realtà non è vero: oggi è difficile installarsi in Francia ed è molto difficile viverci irregolarmente. Questo fa la differenza con l'Italia. Siamo in un paese che sta cominciando a capire che non si devono confondere clandestini e irregolari. Torniamo sulla vecchia nozione di irregolari, nozione anglosassone. In tante famiglie regolarmente installate regolarmente in Francia ci sono uno o due membri che sono toccati da problemi di delinquenza o di giustizia, o per provvedimenti di espulsione o per soggiorno irregolare. Dunque ci sono delle cellule familiari la cui sorte è di diventare definitivamente regolari, ma che trascinano ancora situazioni di irregolarità, e questo fa la gran massa dei problemi giudiziari. Per questo credo che negli anni '90 diminuirà molto l'impatto politico di tanti piccoli episodi di cui parla spesso la stampa. Ma la novità di questi anni è l'arrivo in massa dei richiedenti rifugio. I soggetti che arrivano oggi in Francia sono in misura ridotta dei ricongiungimenti familiari, che stanno diminuendo e continueranno a calare, e poi arrivano, dall'inizio degli anni '80 flussi importanti, tra 20.000 e 60.000, di richiedenti rifugio. [...] Ci sono oggi grosse difficoltà in Francia per i dispositivi istituzionalizzati, ossia sovvenzionati a prendere in conto i flussi. Non ci sono più flussi! E questo è per me la trasformazione degli anni '70, la politica di Giscard: il mondo è finito, ci sono dei cattivi funzionamenti, bisogna che i francesi diventino padroni della Francia... C'è tutto un linguaggio... E poi i bravi stranieri residenti regolarmente. Allora, bisogna gestire uno stock nel quale c'è ancora qualche problema, ma lo si risolverà. E poi negli anni '80 questa politica non dà esiti". (Intervista Crardda)

[Torino] "È inutile nasconderci che il principale problema, complesso e al tempo stesso urgente, riguarda quella consistente percentuale di minori stranieri presenti irregolarmente sul nostro territorio. [...] Chiunque abbia tentato di prendere in considerazione [la domanda di aiuto, servizi e prestazioni espressa da questi minori] si è imbattuto nella questione di fondo del permesso di soggiorno" di cui questi minori sono sprovvisti e che è condizione necessaria per accedere a una serie di servizi (Cie e Associazione nazionale giudici minorili, *Colorati ma invisibili. I minori stranieri irregolari in Italia*, documento ciclostilato, Torino, ottobre 1993: 3). Per superare l'impasse "La tesi sostenuta a Torino è stata questa: – i minori stranieri vengono privati dei diritti elementari sulla base di un complesso normativo e regolamentare [...] che confligge con la Convenzione di New York (che è legge dello stato), con la Costituzione e con la stessa legge sull'affidamento e sull'adozione che si apre con un solenne riconoscimento del diritto del minore a vivere nella sua famiglia di origine; – quest'ultimo passaggio non è indifferente poiché (proprio in base alla legge Martelli) il minore irregolare

dovrebbe essere espulso [...] anche se inserito in una famiglia composta di membri tutti regolari; – poiché dunque i minori sono esposti a una situazione di pregiudizio attuale obiettivamente determinato dal genitore (mediante il fatto immigratorio), il Tribunale per i minorenni è legittimato ad intervenire mediante un atto giurisdizionale (in applicazione del art. 333 c.c.) perché si provveda alla cura del minore attraverso l'intervento dell'ente locale; – la questura, di fronte a un intervento dell'autorità giudiziaria, provvede al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia. [...] Nella pratica il meccanismo funziona sostanzialmente per i minori irregolari che entrano in un circuito territoriale-assistenziale in cui l'offerta di aiuto e di servizi viene accettata dal minore o dalla sua famiglia. E la concessione del permesso di soggiorno per giustizia diviene un elemento di contrattazione con gli adulti per una diversa considerazione – anche da parte loro – dei diritti dei minori" (*Ibidem*: 8-9). La realizzazione pratica degli interventi è agevolata da regolari incontri tra l'Ufficio minori stranieri del comune di Torino, il tribunale dei minori e la questura.

[Lione] L'associazione Notre Dame des sans abri ha deciso di non alloggiare clandestini. Ma le ragioni della solidarietà si riaffermano davanti ai casi particolari. "Vedo arrivare delle famiglie in situazioni pazzesche. La sola esigenza che abbiamo in relazione alle famiglie immigrate è la loro identità, cioè che siano in regola. Non alloggiamo dei clandestini. È fuori questione. Esigiamo il permesso di soggiorno. In vero abbiamo avuto delle deroghe. Ci sono delle donne straniere che si sono installate in Francia come turiste. Ho trovato donne che sono qui da quindici anni senza permesso di soggiorno. Ma se si arriva a ospitarla, ci facciamo picchiare sulle dita. Chiedo a chi ce lo rimprovera se vuole rispedire questa donna al paese dopo quindici anni che è qui! Mi sono fatta riprendere dalla Préfecture perché ho ospitato due donne che erano qui da otto anni, che avevano figli e che non avevano mai trovato casa. Evidentemente ella è responsabile all'inizio. Non ha seguito la procedura legale di ricongiungimento familiare, è vero e glielo dico. Bisogna che capisca. Ci sono delle deroghe che concediamo in situazioni del tutto eccezionali. Ma una donna che arriva oggi come turista in Francia e che non ha casa, noi non la prendiamo. Le diciamo di fare le cose come deve. Non è sempre una cosa ben capita. Tanto peggio!" (Intervista Notre Dame des sans abri)

[Lione] "Occorre badare che nel 1973 c'erano in Francia 4 milioni di stranieri. Si sono chiuse le frontiere teoricamente. Oggi ci sono sempre 4 milioni di stranieri allorché ogni anno ci sono almeno 100.000 naturalizzazioni di stranieri! 100.000 per 20 anni fa 2 milioni. Tra il 1973 e il 1993 quindi, all'incirca, sono entrati altri 2 milioni di stranieri. Nessuno lo vuole ammettere: la Francia non ha mai chiuso le frontiere. Controlla gli ingressi di stranieri, ma ogni anno ne arrivano regolarmente moltissimi. 20 o 30.000 con permesso



di lavoro, nonostante tutto. 30 o 40.000 per ricongiungimento familiare. Altre decine di migliaia per rifugio politico, anche se non riconosciuti. Infine per matrimonio. Le politiche hanno giocato sulle immigrazioni per lavoro: senza di esse ci sarebbero molti più stranieri. È un bene o un male, è giusto o ingiusto? Su questo noi come associazioni abbiamo sempre un dibattito ideologico rilevante. Alcuni sono per aprire le frontiere, altri dicono che se prendiamo posizione pubblica a favore dell'apertura delle frontiere non potremo più lavorare per la difesa degli stranieri presenti. Non è assurdo: se abbiamo una posizione troppo sinistrosa non potremo più lavorare come ora. Ma c'è comunque un flusso di 100.000 stranieri all'anno in Francia, che è un flusso inevitabile se si considera che il diritto dell'uomo comporta il ricongiungimento familiare... Certo che c'è chi come Le Pen dice: ricongiungimento delle famiglie, certo, al loro paese! Diritto d'asilo? No. Naturalizzazione? No. Nell'idea che la Francia profonda si fa di se stessa nel quadro dell'ideologia dei diritti dell'uomo, la logica tradotta nelle leggi socialiste, c'è un piccolo flusso, ma si è bloccato il grosso. In materia di regolazione degli ingressi, alla Cimade ci sono alcuni che dicono che si potrebbero lasciare aperte le frontiere e lasciare che il mercato del lavoro si regoli da sé, ma si dovrebbe lottare sul lavoro e sui datori di lavoro. Controllare il lavoro e lasciar fare il mercato. È una tesi. Nessuno ci ha provato e non so che succederebbe. Controllare il lavoro non è facile, specie nelle metropoli. C'è già tanto lavoro clandestino. Certo si può dire che più stranieri avrebbero anche alimentato la domanda e l'occupazione. Ma si può anche dire che sarebbe la guerra civile. Comunità contro comunità: New York o Los Angeles moltiplicato". (Intervista Cimade)

Attualmente a Lione la maggiore fonte di irregolarità, oltre alle situazioni pregresse che si trascinano, è data dai richiedenti rifugio la cui domanda viene respinta. Il problema è noto e ampiamente dibattuto: a livello locale diventa una drammatica illustrazione dell'impossibilità di risolvere il problema degli irregolari con azioni di forza o per semplice decreto.

[Lione] "In genere i richiedenti rifugio arrivano a Lione via terra, molti dall'Italia. [...] Il grosso degli arrivi è dal Belgio, un po' dalla Germania, dalla Svizzera e poi dall'Italia. Normalmente ci sono degli accordi con i paesi di confine, ma non funzionano. La cosa cambierà con Schenghen che prevede regole in tal senso per il trattamento delle domande di asilo, l'accordo di Dublino. Ma non vedo come potranno essere resi operativi. Se un tale arriva in aereo a Roma, le politiche di visti non sono ancora uniformi, se viene a chiedere asilo a Lione non vedo come gli si possa dire, in pratica, amministrativamente, di chiedere asilo in Italia e non in Francia. Ci abbiamo riflettuto anche con la Préfecture, ma non ne vedo le possibilità concrete di messa in opera. Salvo che mettergli al fianco due poliziotti e riaccompagnarlo in Italia. O tenerlo in una situazione di irregolarità per cui preferisca

tornare in Italia a presentare la domanda. Allora, lo alloggiamo per un il tempo necessario a fare la domanda di asilo, periodo in cui non può lavorare. Se la domanda è rifiutata deve abbandonare il Centro e la Francia. È la parte del tutto sgradevole del lavoro. [...] C'è una procedura amministrativa di notifica del rifiuto all'interessato, seguita da una convocazione in Prefettura, dove le persone non vanno, dove ci può essere l'invito a lasciare la Francia entro 15 giorni; se non partono entro un mese il prefetto fa un decreto di riconduzione alla frontiera, che vuol dire che vengono inseriti nello schedario delle persone ricercate. Entrano in questo sistema perché le condizioni per l'asilo sono severe; la convenzione di Ginevra non largheggia. [...] Fabbrichiamo nuovi respinti. [...] Si può dire che nel Département du Rhône si sono fabbricati 5.000 respinti, ma questo non vuol dire che ci sono 5 o 6.000 respinti nella regione o che siano tutti in situazione del tutto irregolare. [...] I turchi tornano, se gli si dice di tornare a casa, lo fanno. Anche i rumeni forse tornano. Ma per gli altri, per i 13 dell'Angola che sono partiti con due poliziotti... ma questo non vuol dire che siano arrivati a Luanda, perché non siamo sicuri che si sia trovato un aereo a Parigi, a Lione non c'è volo diretto, che non si siano rifiutati di imbarcarsi e infine che a Luanda le autorità li abbiano lasciati sbarcare. Allora, quando si dice riconduzione, si sa solo che è stata presa una decisione di espulsione, ma l'esecuzione è tutt'altra cosa. Attualmente credo se ne esegua il 20% in Francia: 6 o 8.000. Non sono seguite dai fatti perché sono tecnicamente difficili da realizzare. Con alcuni paesi sono fattibili: è il caso della Turchia, del Maghreb..., ma da lì arrivano pochi richiedenti asilo. Si può rispedito in Algeria un clandestino, ma non arrivano richiedenti asilo. Non funziona con somali, zairesi..., anzitutto perché è difficile tecnicamente: i comandanti degli aerei non li vogliono a bordo, e non si può legare la gente al sedile. Poi lo si può fare per un isolato, ma non lo si può fare per una famiglia, se ci sono bambini. Per i bambini di oltre 13 anni il giudice deve chiedere il parere del giovane. Ci sono tutti i problemi dei così detti "mangiatori di documenti". Credo che questa tecnologia del rimpatrio che non si sa attuare vedrà poco a poco instaurarsi, come effetto della caduta dei regimi comunisti, un sistema di rimpatrio per aereo attraverso i paesi dell'Est Europa. Esempio: gente che non si può rispedito da noi, per ragioni tecniche e politiche, viene mandata in Ungheria e gli ungheresi li imbarcano in aereo. Allora si vedono apparire delle catene di paesi che sono attualmente paesi cuscinetto contro la pressione migratoria dei paesi dell'Est, che imparano a fare dei rimpatri per aereo. Le nuove esigenze in materia di diritti dell'uomo là sono un po' inferiori e allora li si dà loro in sottottrattamento. Ultimamente se ne sono espulsi tantissimi dalle frontiere della Germania a oriente. Usano il sistema frontiera orientale. Anche la Tunisia ora fa così: prendono gli africani e li rimpatriano. Stiamo per vedere in materia di rimpatrio quello che è accaduto per i rifiuti industriali spediti nel terzo mondo: ci saranno dei paesi intermediari a cui si darà in subfornitura il mercato del trattamento di un certo



numero di espulsi. È un mercato, ci saranno accordi bilaterali. Comunque qui non si riescono a fare espulsioni di massa, o se lo si fa è tramite dei paesi intermedi ove le garanzie sono minori". (Intervista Crardda)

[Lione] "Alla distinzione cittadino/immigrato io preferisco la distinzione cittadino/non cittadino, e l'immigrato per me è un cittadino, è un cittadino che non ha diritto di voto, ma che ha il diritto di essere in Francia dunque è cittadino. Si trova sottomesso allo stesso diritto, salvo il voto, e agli stessi doveri di un cittadino francese. Il clandestino è un'altra cosa: ha i diritti umani, questa è la tradizione francese – che purtroppo si sta perdendo – ma non ha diritti. Non ha nemmeno obblighi: è clandestino, si trova in infrazione della legge, si trova nella pelle di qualcuno senza diritto né obblighi, se non quello di stare al gioco e di non farsi prendere, correndo i rischi della sua situazione. Ma c'è un'altra categoria di non cittadini, e questo è assai grave, sono una larga parte dei rifugiati. Occorre distinguere tra l'immigrato, il clandestino e il rifugiato. Tra i rifugiati ci sono quelli riconosciuti, che si trovano in una situazione come quella degli immigrati, con uno statuto giuridico diverso, ma con il diritto di essere in Francia, e poi c'è chi ha ricevuto il rifiuto dell'asilo che è una persona che per molto tempo resta in attesa che si decida sulla sua sorte – pur tenendo conto che di recente i tempi di istruttoria si sono assai ridotti – che si è stabilita da anni nella società francese, legalmente e poi, dopo cinque o sei anni, le si dice che non ne ha più diritto e dovrebbero ripartire... È drammatico e inaccettabile. In questo modo si fa di un cittadino un non cittadino. C'è un dibattito che non si può condurre a livello di città, anche di città grandi come Lione, è un problema politico, di scelta, e le scelte attuali non vanno in tali direzione, per tutta una serie di ragioni eminentemente politiche". (Intervista Mairie de Lyon)

## La città come *polis*: gli immigrati nella politica e nella comunità locale

### 9.1. Il discorso sull'immigrazione come fatto politico

Il discorso, il modo di argomentare su un tema non è mai innocente o irrilevante, a maggior ragione per un fenomeno politicamente ed emotivamente carico di implicazioni come quello dell'immigrazione. I concetti usati nelle pubblicazioni e nelle interviste sono una parte integrante del quadro. Come non vedere, ad esempio, le implicazioni molteplici di un concetto come quello di *extracomunitario*, frequentissimo in Italia e quasi inutilizzato in Francia? Talora accoppiato al termine "cittadino", quasi a voler concedere una cittadinanza virtuale a chi cittadino italiano non è, talaltra trasformato in sostantivo, il termine *extracomunitario* è significativo perché mette in luce non solo l'idea che gli italiani si fanno degli immigrati, ma anche l'idea che hanno di se stessi. Da tempo è stato notato che, a rigore, sono *extracomunitari*, cioè non cittadini di stati membri della Cee, anche gli svizzeri e gli statunitensi, seppure i problemi condivisi da tanti immigrati non li sfiorino. Il concetto rivela così le sue implicazioni: *extracomunitario* è in pratica l'immigrato dai paesi del terzo mondo, dalle aree in crisi dell'Europa orientale o dell'America latina. Non è un benestante o, almeno, è originario di un paese povero. Ma il termine ha soprattutto implicazioni per gli italiani stessi: nel momento in cui definisce in negativo l'*out-group* (non-comunitario) sottolinea anche la nostra appartenenza a un *in-group* più vasto e prestigioso, quello degli europei occidentali. L'europeismo degli italiani trova qui la sua autocelebrazione. Anche le ricerche svolte a Torino confermano che, parlando di immigrazione straniera, i pur numerosi residenti di paesi della Cee non sono considerati parte dell'insieme e nei loro confronti sono caduti largamente i pregiudizi che pure esistevano (Ires, 1992: 115 segg.). Da questo punto di vista, se è possibile ipotizzare una progressiva "*extracomuni-*



tarizzazione" degli immigrati, ossia una progressiva distinzione di fatto e di diritto tra stranieri comunitari e non comunitari, a scapito di questi ultimi, l'Italia potrebbe essere il punto di partenza del processo, almeno nella terminologia (Martiniello, 1992: 289). In Francia parlare di extracomunitari crea quanto meno il paradosso di non indicare tre dei maggiori gruppi di immigrati (italiani, portoghesi e spagnoli) e di sovrapporre una distinzione non troppo scontata ad altre più consolidate (francesi-non francesi, immigrati dalle ex colonie, ecc.). D'altronde, lo studio sulle istituzioni francesi di fronte all'immigrazione condotto a Lione da un antropologo linguista (Grillo, 1985) ha evidenziato la centralità del linguaggio e dei concetti per comprendere le relazioni tra ideologia e istituzioni pubbliche di fronte all'immigrazione. Un'osservazione di Grillo che resta del tutto valida su entrambi i versanti delle Alpi è l'accoppiamento tra i termini che designano l'immigrazione e il termine *problema*. Mettendo in questione tale accoppiamento, Grillo sostiene che non esiste solo la rappresentazione del problema, ma, inversamente, il problema della rappresentazione: "Se la situazione degli immigrati è "rappresentata" come un problema – percepito, concepito, analizzato e infine affrontato in termini di "problemi" che gli immigrati pongono o che si crede sperimentino – e queste rappresentazioni sono assunte nel sistema istituzionale tramite il quale sono formulate e implementate le politiche, allora dobbiamo esaminare chi presenta le "rappresentazioni", cioè, la visione di chi è "rappresentata" in senso politico, con quali mezzi e come è valutata" (Grillo, 1985: 2). Questo approccio antropologico si può coniugare con un approccio in termini di *policy analysis* che, del pari, si proponga di decostruire e analizzare l'articolazione di un "problema" politico dietro le cortine dell'ovvietà e dei "dati di fatto", per coglierne le caratteristiche di costruzione sociale. Anche la presentazione delle notizie sugli immigrati o su eventi che coinvolgono popolazioni immigrate (ancora una volta il caso della *banlieue* lionese è esemplare) mostra la costruzione di "casi" da parte degli organi di informazione, in un dialogo che non si stabilisce tra la "gente", i "fatti" e gli organi di informazione, ma piuttosto tra questi ultimi e la classe politica. L'evento, la notizia, la crisi urbana sono elementi, costruiti a partire da eventi ambigui e destrutturati, al limite inesistenti o inventati, di un dialogo tra sistema politico e sistema informativo e interno a questa logica (Champagne in Bourdieu, 1993: 61-79).

Una delle possibili soluzioni del "problema" dell'immigrazione, è stato sostenuto, consiste proprio nel discuterne con termini diversi, dissociandola da una serie di questioni sociopolitiche a cui essa è stata abusivamente mescolata e tornando a distinguere le questioni che appartengono alla sfera della *policy* da quelle che appartengono alla sfera politico-simbolica: questo può avvenire anche attraverso una terminologia innovata. "Soprattutto

converrebbe cambiare il modo in cui si parla dell'immigrazione [...] il vocabolario comunemente usato non facilita affatto una categorizzazione soddisfacente, che si guarderebbe dal procedere per amalgama" (Weil, 1988: 308). Weil sostiene la necessità di una terminologia appropriata, meno confusa e stigmatizzante di quella attuale, che aiuterebbe anche a chiarire le posizioni ufficiali dello stato in materia.

Anche il discorso sulle situazioni interne alle organizzazioni e sui loro rapporti reciproci utilizza una terminologia non causale e rivelatrice: si è detto del termine *emergenza* come elemento chiave usato da molte organizzazioni torinesi per definire la situazione in cui affrontano i problemi degli immigrati. Anche le relazioni tra organizzazioni si riflettono nei concetti: a Lione è diffuso il termine *partenariat* per definire il rapporto di compartecipazione e di corresponsabilizzazione alle azioni intraprese fra più organismi, pubblici e privati. A Torino, quasi a voler sottolineare una maggiore distinzione di ruoli e, forse, una certa diffidenza, non si usa un termine così diretto, ma si parla piuttosto di coordinamento e di collaborazione.

## 9.2. Le politiche per gli immigrati tra destra e sinistra

Il dibattito politico sull'immigrazione, in particolare sull'inserimento degli immigrati, è strutturato da una più o meno esplicita contrapposizione tra destra e sinistra? In Francia in effetti tale distinzione è stata ed è una chiave di lettura importante di queste politiche<sup>1</sup>. A metà degli anni '70, a Lione, Grillo individuava una frattura fondamentale nel quadro ideologico, sintetizzata dalla contrapposizione tra i due termini *immigrés* e *étrangers* usati per indicare le popolazioni di origine immigrata, che caratterizzavano rispettivamente il discorso della sinistra e della destra. Secondo l'autore, il termine *étrangers* era usato soprattutto dai sindacati e dai partiti orientati a destra e sottolineava il *cleavage* nazionali/non nazionali, mentre il termine *immigrés*, adottato dalla sinistra, sottolineava il fatto che gli stranieri erano anzitutto lavoratori e quindi membri della stessa classe operaia francese, uniti nella lotta al padronato. Questi temi erano particolarmente presenti nei discorsi del Pcf, che si proponeva come difensore globale degli interessi della classe operaia, cercando anche di sormontare alcune contraddizioni che si insinuavano al suo interno e che porteranno poi alcune amministrazioni locali guidate dal Pcf ad assumere posizioni molto dure nei confronti degli immigrati (Grillo, 1985).

---

<sup>1</sup> Ovviamente va tenuto presente che il quadro politico francese, e la terminologia che lo descrive, è diverso da quello italiano, che pure va cambiando rapidamente.



Oggi, a distanza di due decenni, pare aver preso il sopravvento il termine *immigrés*, a scapito del sempre meno adeguato concetto di *étrangers*, ma alcune connotazioni negative del secondo termine si sono ribaltate sul primo, il quale ha perso molto delle sue iniziali implicazioni classiste (Begag e Chaouite, 1990). Resta invece valida l'analisi di Grillo quando rinvia a più profonde fratture ideologiche che sottostanno alla contrapposizione *immigrés/étrangers* e che la rendono più articolata e complessa: il bonapartismo (autoritario, nazionalista e statalista), l'orleanismo (elitista e liberale), l'ideologia reazionaria, quella giacobina, il marxismo e l'ideologia sociale cattolica (Grillo, 1985: 82).

Il tema dell'immigrazione d'altra parte è stato utilizzato, a destra, ma anche a sinistra, come strumento politico per lotte le cui poste in gioco erano altre, anche se inevitabilmente gli esiti del confronto pesano sugli immigrati. Così la destra, in particolare il Front national francese, ma in parte il discorso vale per la Lega in Italia, hanno individuato negli immigrati la causa di tutti i mali della nazione "Il Fronte Nazionale trova con l'immigrazione un terreno favorevole per riunire tutte le insoddisfazioni provocate dalle carenze dell'azione pubblica, per lanciare soluzioni magiche ai problemi incontrati da una larga parte della popolazione e per sfruttare volontariamente le passioni politiche pronte ad accendersi su questo argomento" (Weil, 1991: 306-7). Ma anche la sinistra, o le forze di centro, possono fare un uso strumentale della questione dell'immigrazione usandola sia per raccogliere consensi, sia per scatenare contraddizioni e contrapposizioni in seno agli avversari. Così in Francia "L'immigrazione è sfruttata, attraverso l'antirazzismo smoderato, come un mezzo per accentuare le divisioni della destra di fronte all'irruzione e alla stabilizzazione politica del Front National" (*Ibidem*). È probabile che anche in Italia si sia fatto un uso analogo del tema dell'immigrazione per caricare di valori antirazzisti e universalistici le scelte di alcuni gruppi politici e contrapporle alle cautele e alle perplessità di altri partiti, o correnti di partito: ma ciò andrebbe approfondito con uno studio generale sulla politica per l'immigrazione in Italia, che non è questo.

Occorre vedere se e come l'orientamento politico sull'asse destra/sinistra, sia nelle maggioranze di ciascuna amministrazione, sia a livello di governo centrale, influisce sulle politiche degli enti locali nei confronti degli immigrati. Abbiamo quindi a che fare con quattro possibili situazioni che risultano dall'incrocio: governo centrale di destra o di sinistra – governo locale di destra o di sinistra. Il recente cambiamento di maggioranza in Francia, passato dalla sinistra alla destra, si prestava particolarmente a saggiare le opinioni e gli orientamenti in materia degli operatori e degli amministratori locali. In pratica il cambiamento è previsto minimo nelle politiche locali, maggiore nelle politiche nazionali relative all'immigrazione e nel clima generale di opinione.

La prima questione riguarda le differenze di fondo nel trattamento degli immigrati. Alcuni interlocutori descrivono la differenza di fondo come netta e significativa, persino costitutiva della stessa dicotomia politica.

[Lione] "Credo ci sia una frattura destra-sinistra sul problema e che l'immigrazione è il luogo di questa frattura. La differenza sinistra/destra sul tema è l'opposizione tra universalismo e socialismo da un lato e nazionalismo e destra dall'altro. Questa resta una differenza tra il pensiero di destra e di sinistra. Di conseguenza la natura del pensiero di destra è di espellere i delinquenti stranieri per proteggere la nazione. Il pensiero di sinistra è più universalista, per far regnare il diritto universale delle persone. Credo che ci sia tutta una corrente di destra francese, anche cattolica, nel senso di una certa visione cattolica, che è di natura portata a espellere gli stranieri. È un'ideologia del suolo, della nazione, di una visione umana individualistica, di riuscita, di separazione tra chi riesce e i falliti, chi non lavora. L'estrema destra ne è l'esempio estremizzato. La destra "*civilisée*", come diciamo, è comunque radicata in questo terreno. Gli stranieri sono un luogo in cui destra e sinistra non fanno la stessa lotta. Anche se la sinistra al potere non ha dato tutto ciò che doveva dare, comunque la modificazione della legge a partire dal 1981 ha introdotto diritti per gli immigrati. La *carte des dix ans* è veramente l'introduzione dei diritti per gli stranieri. Salvo che per il voto politico. Ma gli stranieri possono essere eletti nel sindacato. Resta solo la differenza del diritto di voto politico. Ma la sinistra ha fatto molto, anche se si possono farle dei rimproveri". (Intervista Cimade)

Nella sua fondamentale analisi della politica per l'immigrazione della Francia, Patrick Weil sostiene la tesi che la Francia ha una politica dell'immigrazione fondata su regole del gioco stabilite nel 1945, nel clima della liberazione, e poi riconfermate e precisate nel 1984. Queste regole del gioco prevedono, in sintesi, l'accettazione di una stabilizzazione definitiva degli immigrati, l'esclusione di forme ufficiali di selezione negli ingressi o di disegualianza tra i residenti su base etnica, ma anche la tutela dell'ordine pubblico con la conseguente esclusione degli irregolari, nonché il blocco dei nuovi ingressi. Questi principi di base, secondo Weil, sarebbero condivisi dalla destra e dalla sinistra, con la sola eccezione del Front national. Il consenso è stato raggiunto "per prove ed errori" attraverso una sequenza di politiche più sbilanciate che hanno mostrato di avere effetti indesiderati e negativi. In particolare la sinistra si è dovuta rendere conto della necessità di tutelare l'ordine pubblico e la destra ha dovuto constatare che non era possibile usare la politica dell'immigrazione per fini di sicurezza. "Questo approccio complesso è una sintesi repubblicana originale delle contraddizioni tra valori universali egualitari e particolarismo nazionale".

Tuttavia non è certo che questo equilibrio, possa mantenersi indefinita-



mente: esso esiste, ma è inconfessato, nascosto: "Il mascheramento è consistito per i partiti politici di destra come di sinistra nel continuare a scontrarsi in tenzoni verbali talora assai violente, ma sempre senza effetti pratici" (Weil, 1991: 203). Weil indica però anche una seconda possibile causa di instabilità di questa sintesi repubblicana nelle difficoltà che lo stato-attore incontra nell'applicazione concreta ed efficace dei principi dello stato di diritto.

Nelle discussioni con le organizzazioni lionesi questi temi emergono chiaramente nel loro andamento contraddittorio: esiste una distinzione di fondo tra destra e sinistra, essa ha meno rilevanza pratica di quanto si potrebbe supporre, ma il cambiamento delle maggioranze politiche influisce comunque sul clima politico e sulla situazione di vita degli immigrati.

[Lione] "[In Francia nel secondo dopoguerra] Furono sviluppati due tipi di discorso: uno di destra e l'altro di sinistra. Quello della destra, allora al potere, era fondato sull'idea che una certa disoccupazione strutturale era necessaria per il funzionamento flessibile dell'economia. Nel 1976 c'erano migliaia di disoccupati e si cominciavano a vedere dei manifesti dell'estrema destra che dicevano: '150.000 disoccupati sono 150.000 immigrati di troppo'. Poi le cifre sono salite. Nel trattamento complessivo dell'immigrazione la destra ha avuto un discorso e un pensiero: gli immigrati sono forza lavoro temporanea e quindi è legittimo per la Francia considerare che appena essi restano disoccupati devono tornare a casa. Nel 1979 questa idea si è tradotta, nel primo dibattito parlamentare, nella volontà di legiferare trasformando l'ordinanza del 1945 e di trasferire nella legge quest'ideologia. [...] Si volevano far tornare mezzo milione di stranieri a casa ogni anno. L'ideologia della sinistra all'opposizione, e la Cimade era con loro, con i sindacati, i comunisti e i socialisti, anticipava invece l'idea che l'immigrazione in Francia era passata da temporanea e di lavoro a durevole e di popolamento e che era giusto e fedele ai diritti dell'uomo riconoscere il diritto agli immigrati di restare definitivamente in Francia, anche se disoccupati. La sinistra pensava l'immigrazione in termini di diritto di vivere e risiedere in Francia. Queste idee sono passate nelle leggi a partire dal 1981. [...] L'ordinanza del 1945, presa da De Gaulle in un'epoca in cui la Francia era in piena ricostruzione e non aveva regole precise per l'ingresso, delegava molto al ministro degli interni e ai prefetti. Era facile trovare lavoro nelle '*trentes glorieuses*', si andava perfino a cercare i lavoratori all'estero. Con la crisi del 1973 si chiudono le frontiere. Ma in fondo tutto ciò si ritrova dopo il 1981 in tre assi:

- chiusura delle frontiere a ogni nuova immigrazione e più controlli;
- diritto di vivere e soggiornare in Francia per i detentori della carta di dieci anni rinnovabile automaticamente (ottenuta dal 1984) e volontà di favorire l'inserimento sociale degli immigrati;
- espulsione dal territorio quando uno straniero minaccia l'ordine pubblico e vi è urgenza assoluta.

[...] I tre assi di cui parlavo, chiusura delle frontiere, diritti a chi è qui, misure di espulsione sotto controllo, sono diventate il discorso globale destra sinistra. Sono venti anni che questa è in realtà la politica della Francia". (Intervista Cimade)

Nella pratica tuttavia il governo delle sinistre ha ottenuto risultati ambigui. A giudizio di alcuni, si sono realizzati notevoli miglioramenti nella situazione giuridica e sociale degli immigrati, ma per contro l'azione di base per ottenere questi miglioramenti è stata smorzata, addomesticata, guidata su binari morti. Si sconta anche l'impossibilità di "imporre la solidarietà per decreto" (intervista Cimade), ossia di ottenere armonia sociale e collaborazione senza porsi il problema delle condizioni oggettive di conflitto e di incomprensione. Si crea invece un tacito compromesso tra destra e sinistra che evita dure contrapposizioni, ma rischia di ingessare la situazione. I problemi sono in parte risolti, ma manca la spinta per affrontare quelli irrisolti o emergenti.

[Lione] "[Oggi siamo rimasti soli nella lotta per i diritti degli immigrati] perché un decennio di socialismo ha rasato completamente da un lato il tessuto associativo che lavorava sul tema, che si è completamente istituzionalizzato grazie al denaro del Fas. La gente si è fatta comperare, è pagata. E il sindacalismo è naufragato mentre la sinistra era al potere. È un effetto oggettivo del potere di sinistra di avere soppresso l'opposizione di sinistra. Alcuni sono stati comperati, gli altri si sono ritirati perché i problemi sono stati risolti: perché comunque si sono risolti dei problemi, in materia sociale. La Francia è assai cambiata in dieci anni, c'è stato un avanzamento, si sono fatte cose. Anche se critico i socialisti, va detto che a questo livello destra e sinistra non sono la tessa cosa. I tre assi di cui parlavo, chiusura delle frontiere, diritti a chi è qui, misure di espulsione sotto controllo, sono diventate il discorso globale destra sinistra. [...] Dunque a livello socialista si era già nell'ordine di idee governativo e politico di diminuzione della tutela dello straniero. Poi nel 1986 ci fu il terrorismo in Francia; la sinistra, come solito, fu accusata di lassismo sia con gli stranieri sia con la repressione poliziesca. Pasqua arriva e introduce i visti per tutti gli stranieri, Americani compresi! Una larga parte dei socialisti credo fossero assai contenti che fosse Pasqua a prendere delle misure che avrebbero preso loro stessi se fossero stati al governo. Si è già all'epoca in una fase calante rispetto alla vetta di apertura del 1981 in materia di immigrazione. Ciò significa che quando Pasqua reintroduce la possibilità di espulsione una larga parte della classe politica si dice: 'per fortuna è lui che fa il lavoro e noi restiamo con le mani pulite'. È il pensiero di destra che all'epoca si è già impadronito di una parte dei socialisti. [...] Quindi tra il 1986 e il 1988 non ci siamo trovati al fianco i socialisti per combattere Pasqua, perché pensavano solo a tornare al potere e la-



sciare a Pasqua il lavoro sporco. Non si è cambiata la politica dei visti. Prima la legge prevedeva più diritti per gli stranieri. Si rinforzano i controlli alle frontiere. Non c'erano possibilità di negoziazione su questo, eravamo soli. I soli appoggi che abbiamo avuto all'epoca sono state le dichiarazioni della Federation des Eglises protestantes de France, le forze morali, la commissione Justitia et pax cattolica, ma senza molto impegno in più! Fuori questione fare manifestazioni di strada perché ci si trovava in poche decine! Mentre nel 1981 a Lione ci si trovava in migliaia con i sindacati, i comunisti, i socialisti, la sinistra completa. Non credo che oggi sulle politiche per gli stranieri stiano per ritrovare vigore d'opposizione, lo escludo. Il trattamento di diritto degli stranieri è una pietra di paragone per un uomo politico di oggi. A destra come a sinistra oggi si proclama fermezza". (Intervista Cimade)

A una domanda esplicita su cosa potrà cambiare con la nuova maggioranza di governo, gli interlocutori lionesi rispondono distinguendo le conseguenze sulle politiche locali, ritenute incerte, ma nell'immediato minori, e invece un generale peggioramento nel clima dei rapporti tra immigrati e polizia e in generale nell'atteggiamento dello stato verso gli immigrati.

[Lione] A2 "Sono stato sorpreso dal fatto che gente che aspettava da dodici anni di tornare al potere, ci sia tornata a mani nude, a mani vuote.

A1 C'è stato un certo indurimento della polizia, che non migliorerà certo il clima con i giovani, anche se c'è la volontà di regolare le cose. Ma i controlli di identità, ecc. sono mal sopportati perché c'è già un conflitto tra polizia e giovani.

A2 Io credo che la legge Pasqua sia stata la giustificazione di ciò che già si faceva. Io credo che questo governo non ha idee in materia. [...] È lo stesso discorso di prima. Ho letto sulle procedure del *Contrat de ville*, gli impegni dello stato passano per dei contratti. [...] È peggio di ciò che avevano inventato i pensatori socialisti della *rive gauche* della Senna. Non c'è niente di nuovo, al contrario, sono sempre delle dichiarazioni di intenzioni [...].

A1 "Ciò che abbiamo potuto constatare durante gli eventi [le sommosse del 1990] è stato che quando il ministero si è occupato di noi era ancora al di sotto di ciò che noi stessi potevamo fare sul posto. Non ci sono linee direttrici chiare. Non hanno dei punti di appoggio per toccare la situazione economica. Si potrebbe pensare che con un primo ministro Rpr, con tutte le relazioni dell'Rpr con gli imprenditori, potrebbe coinvolgere le strutture del padronato nel processo. Questo non accade, sia perché c'è la crisi, sia perché non fanno nemmeno sforzi in tal senso. Quindi non c'è progetto, non c'è oggetto: i mezzi... hanno annunciato che avrebbero investito miliardi di franchi per le politiche urbane raccolti con un prestito che viene lanciato in questi giorni. Ma ieri ho ricevuto la visita di un nostro tecnico del settore abitazione che segue i rapporti per i contratti che mi ha detto che dovevo preparare entro oggi la lista delle priorità per attingere a questi fondi e mi ha detto: 'ecco la

lista che ha fatto la prefettura! Hanno preso una lista, senza dirlo a nessuno. Sono le cose che avevamo chiesto... bisogna dare delle priorità, cioè avremo solo una parte di quanto chiediamo, e questo va fatto non importa come. Perché ancora una volta questa parte politica dice: 'vogliamo avere dei risultati!' e questo non funziona!" (Intervista Mairie de Vaulx-en-Velin)

[Lione] L'assessore di un comune della periferia, a maggioranza di sinistra, discute della possibilità che il cambiamento di governo crei loro dei problemi negli interventi con gli immigrati: "È possibile. Non sappiamo ancora quali saranno le conseguenze sul piano dei finanziamenti: le politiche per la città, tutto ciò che ci girava attorno, o il Fas, non si sa che ne sarà. Per l'anno prossimo non è un problema, ma per il futuro non si sa cosa capiterà. Aspettiamo. Non credo saranno soppresse troppe cose, perché anche a livello del discorso si dice che si fa questo... Ci sono garanzie anche nel governo per ora. Si ritorcerebbe contro di loro. Siamo più inquieti sugli atteggiamenti della polizia, del ministero degli interni. Abbiamo dei timori a questo livello. Anche in questi giorni sono successi fatti gravi... In ogni caso nel 1986, quando ci fu il governo Chirac, con Pasqua agli interni, è stato praticamente lui a far rovesciare la maggioranza e tornare un parlamento di sinistra, con la storia dei suoi atteggiamenti militareschi". (Intervista Mairie de Saint Fons)

[Lione] "Credo che a livello di città non ci saranno grandi cambiamenti. Per contro credo che si ripeterà un discorso e che porterà anzitutto sulle espulsioni degli irregolari, la lotta alla clandestinità, delle pene più severe per i criminali. Credo che sarà su queste cose di regolamenti che le cose si indurranno. E inoltre rischia di essere più il discorso che la realtà. Ma c'è comunque la tendenza a rassicurare per evitare effetti negativi perché può esserci da parte dei giovani l'impressione di un attacco. Possono esserci dei malintesi. [...] Ciò che colpisce è vedere come, attraverso dei discorsi molto contraddittori, vi sia in realtà una continuità delle politiche. C'è un discorso più a destra o più a sinistra, ma in fondo la realtà non è così differenziata, e l'applicazione delle norme è legata più alle persone e alla loro sensibilità che alle linee politiche stesse, salvo che per il Front Nazional". (Intervista Fas)

[Lione] F1 "Il cambiamento di maggioranza al governo avrà conseguenze sui mezzi finanziari messi a disposizione per le politiche, forse, ma sulle linee di fondo sarà marginale. Colpirà le risorse dello stato. Oggi non possiamo sapere ciò che sarà tra solo quindici giorni.

F2 Se vede il testo del programma della destra sulle città, che è stato pubblicato, non c'è effettivamente un riorientamento. Ci sono differenze, ma non fondamentali. Le sole differenze che ci possono essere sono sul rapporto con una certa parte della destra sull'integrazione degli stranieri.

F1 C'è la stessa frattura sull'integrazione in tutte le famiglie politiche. Anche



le diverse componenti del centro si dividono queste tendenze. Ogni gruppo politico è attraversato, ma è la stessa cosa nei gruppi religiosi. Praticamente ovunque c'è la frattura tra coloro che sono per l'inserimento e quelli che sono per la separazione.

F2 Non so se ci saranno meno mezzi finanziari. Non lo so". (Intervista Communauté Urbaine de Lyon)

[Lione] "A mio parere, mi dico che hanno molte cose da provare in questi due anni. È questo d'altronde un pregio del sistema francese, la coabitazione tra presidente e governo. In due anni... il presidente può sciogliere l'assemblea nazionale. La destra ha molte cose da fare in due anni. Quindi non credo che stia per creare grossi guasti nei campi di intervento a favore delle persone in difficoltà". (Intervista Notre Dame des sans abris)

Anche a livello di amministrazione locale la situazione pare caratterizzata da un sostanziale accordo di tutte le parti politiche per non lasciar incancrenire i problemi sociali e per non bloccarsi su sterili contrapposizioni, anche se poi, di fatto, alcuni comuni fanno resistenza quando si tratta di accettare popolazione immigrata sul proprio territorio.

[Lione] "Salvo eccezioni, c'è da parte delle città un atteggiamento positivo di trattamento dei problemi, di ricerca di soluzioni in campo occupazionale, di formazione, di azione per il tempo libero. Posso dire che non c'è un'azione di alto livello, che non si sono integrati i disoccupati, ma le città, di qualunque colore politico siano, si mobilitano per facilitare la formazione, per la prevenzione. Abbiamo talora un'impressione di esasperazione, allora a livello di città ciò si traduce anzitutto nelle difficoltà che si pongono per fare entrare in un alloggio un nuovo arrivato immigrato. È il problema della casa. Ma nessuno gioca alla politica del tanto peggio. Credo che la *politique de la ville* sia entrata nei costumi". (Intervista Fas)

[Lione] "È il paradosso lionese. Lione è una città di destra, nel senso borghese, commerciale del termine, ma è una città generosa perché ha costruito dei sistemi caritatevoli. È la tradizione del ricco mercante e dei suoi poveri". (Intervista Crardda)

[Lione] "F2 Su questo genere di situazioni facciamo all'incirca le stesse analisi dei comuni, e qualunque sia la loro linea politica. Ciò che è interessante è che lavoriamo con comuni di destra, di sinistra, Pc, quel che si vuole, e globalmente abbiamo dei disaccordi che sono marginali. Più che sulle questioni di fondo è sul modo di affrontarle. Sono dibattiti non politici, ma di persone che farebbero le cose in modo diverso le une dalle altre. Ma è tutto qui. È un dibattito tecnico, non di fondo. Sulle questioni di fondo sono tutti d'accordo". (Intervista Communauté Urbaine de Lyon)

[Lione] "Il Forum des Maires Cité-Diversité: è un'iniziativa che voleva riunire i sindaci delle grandi città francesi, al di là di qualsiasi etichetta politica, i socialisti, Rpr, Udf, tutti, [con l'esclusione del Front national] per dire: 'Costoro si trovano d'accordo su questi punti minimi'. Credo ci sia una base minima sulla quale ci deve essere consenso, salvo a disputare su tutto il resto". (Intervista Mairie de Lyon)

Il Front national di Le Pen viene invece a introdurre non solo un elemento di preferenza nazionale, che secondo le analisi di Weil è già presente e accettato nelle politiche dello *stato attore* in materia di immigrazione<sup>2</sup>, ma anche un elemento ben più dirompente, incompatibile con i principi della politica dell'immigrazione attuale: un'esplicita richiesta di introdurre distinzioni etniche basata sul presupposto dell'inassimilabilità degli immigrati di certe etnie. Il messaggio universalista dei diritti dell'uomo viene quindi negato: non tutti gli uomini sono uguali, almeno quando immigrano in Francia. L'universalismo diventa quindi valore da difendere, ma anche arma polemica, contro il Front national come contro i particolarismi etnoreligiosi e gli integralismi di varia origine. La centralità dell'universalismo nell'architettura complessiva della repubblica francese, ma anche in quella della politica dell'immigrazione spiega il valore fondante e autonomo ad esso attribuito e difeso anche laddove la minaccia pare assai relativa. Quasi tutti i nostri interlocutori lionesi hanno difeso questi principi, anche quando le forze politiche o i progetti che potevano andare in direzione contraria apparivano concretamente piuttosto deboli e incerti. Il rifiuto esplicito, sincero e totale dei particolarismi da parte delle organizzazioni impegnate a favore degli immigrati a Lione costituirebbe quindi la difesa di una chiave di volta del sistema, sulla quale premono da un lato gli xenofobi del Front national, dall'altro i nazionalisti e i fondamentalisti immigrati. Un cedimento sull'uno o sull'altro versante può stravolgere gli equilibri della sintesi repubblicana.

In Italia pare evidente che la contrapposizione destra/sinistra in materia di immigrazione non si adatti immediatamente agli schieramenti politici tradizionali, né a quelli che vanno attualmente emergendo. Ovviamente alcuni elementi ideologici e valoriali di fondo sono comuni a tutti i gruppi di destra e di sinistra al di qua e al di là delle Alpi, ma le posizioni in materia dei diversi movimenti politici sono meno nette che in Francia. In linea di massima resta vero che la sinistra si caratterizza per una dichiarata apertura nei confronti degli immigrati, posizione che per altro non esclude in-

---

<sup>2</sup> "Lo stato di diritto, imparziale ed egualitario, ha un suo doppio, lo stato attore. Questi può ancora favorire la venuta di stranieri dell'una o dell'altra origine" (Weil, 1991: 202).



comprensioni e malintesi, né posizioni puramente strumentali da parte di certi gruppi politici. Nei gruppi della sinistra con un'ideologia fortemente terzomondista e aperta all'immigrazione possono manifestarsi tendenze a radicalizzare le posizioni al di là di quanto moltissimi immigrati trovino accettabile, in un continuo gioco di scavalcamenti a sinistra<sup>3</sup>.

In Italia è evidente che il solidarismo cattolico ha un peso notevole, e determina una altrettanto notevole disponibilità nei confronti degli immigrati anche in gruppi politici non di sinistra. Questa presenza disarticola il legame che in altri paesi pare stabilirsi tra sinistra e sostegno all'immigrazione contro destra e chiusura agli immigrati. In realtà già in Francia tale schematizzazione appare poco soddisfacente: la comparazione con il caso italiano la rende fuorviante.

I due partiti che in Italia potrebbero invece promuovere misure di più drastica chiusura verso gli immigrati, sono il Msi e la Lega Nord. Il Pri ha espresso in passato posizioni più chiuse nei confronti degli immigrati, accostabili a quelle della destra moderata francese. Come ha argomentato Luigi Manconi, il Movimento sociale pare tuttavia frenato nell'operazione di recupero di temi xenofobi e razzisti di matrice fascista dalla presenza al suo interno di correnti filoarabe e terzomondiste e soprattutto dal timore di alimentare forme di protesta e di violenza difficilmente controllabili, che vadano a discapito della sua strategia di pieno inserimento nel gioco istituzionale.

La Lega Nord ha senza dubbio nella sua ideologia, e tra i fattori del suo successo politico, chiari elementi di xenofobia e di intolleranza, la cui presenza è stata individuata dalle ricerche politologiche sia tra i punti caratterizzanti il programma leghista, sia nelle opinioni dei militanti e degli attivisti (Mannheimer, 1991; Diamanti, 1993). La Lega tuttavia è un movimento politico che si distingue nettamente dai movimenti della destra neofascista, e dal Front national francese, per la sua forte caratterizzazione federalista e quindi contraria al centralismo statale. In questo modo la Lega può facilmente aprirsi al riconoscimento delle diversità e delle specificità, che incorpora nella sua origine. Ma da questo riconoscimento si passa rapidamente a un discorso tipicamente differenzialista: il riconoscimento e la difesa delle differenze etniche porta alla difesa anzitutto della propria identità e quindi alla reciproca separazione (Taguieff, 1988). Queste posizioni

---

<sup>3</sup> In questi scavalcamenti politici e ideologici può scattare un'incompatibilità sostanziale tra sinistra estrema autoctona e leadership immigrata: se i leaders immigrati sono "accomodanti", non possono accettare di sentirsi accusare di tradimento della loro causa dalla controparte indigena. Se i leaders immigrati sono invece a loro volta "protestatari", non possono accettare di venire scavalcati da esponenti della maggioranza e resi potenzialmente fungibili dal fatto che la causa è comune. Scatta la necessità di distinzione e di separazione tra gruppi e ideologie.

sono state confermate in un dibattito sulle politiche comunali per gli immigrati dei candidati alla carica di sindaco nel comune di Torino<sup>4</sup>.

[Torino] "Noi siamo per l'antirazzismo delle differenze. Cioè, proveniendo da una cultura etnista, siamo portati ad avere conoscenza e rispetto verso le altre etnie, e fondiamo la nostra prassi politica sul problema dell'immigrazione sul concetto del rispetto dell'altro e della promozione, del mantenimento delle differenze. Cioè noi siamo contro una società che tende all'omologazione delle culture alla confusione delle culture e aspiriamo al fatto che ogni cultura abbia il diritto e i mezzi per potere salvaguardare la propria identità. Per questo motivo siamo sensibili all'esigenza di assicurare a quelle comunità che, rispettando le leggi, si vengono a organizzare sul medesimo territorio, di poter coltivare e approfondire la propria cultura. Vediamo con diffidenza il discorso di chi dice questi si devono integrare. È proprio l'esatto contrario della nostra posizione. Noi diciamo che queste persone hanno il dovere di rispettare le norme che ci sono sul nostro territorio, e hanno però a fronte di questo dovere, il diritto di continuare a essere se stessi e noi dobbiamo tutelare questo diritto, così come dobbiamo tutelare per ognuno, anche cittadino italiano, il diritto di una minoranza religiosa, spirituale, politica... Non siamo perciò insensibili al fatto che in taluni casi, non in tantissimi casi, si possa essere di fronte a persone che fuggono da paesi per i quali, per motivi religiosi, politici... che possano esserci fenomeni di persecuzioni: essendo il nostro paese tradizionalmente aperto ai profughi, a chi è oggetto di intolleranza, in questi casi anche l'ente locale può programmare una serie di interventi destinati a soddisfare questo tipo di situazioni. [...] Tensioni razziali che noi non desideriamo perché la nostra posizione politica parte da presupposti antitetici a quelli del razzismo come ideologia e come prassi politica, sociale e soprattutto morale. Essa invece parte dal desiderio di costruire una società fondata sul rispetto dell'altro, delle differenze e sul mantenimento della specificità delle altre culture".

Anche per la Lega tuttavia vale un uso limitato e strumentale di questi temi: "l'ostilità contro gli immigrati viene utilizzata in funzione della protesta contro il potere centrale. È un argomento e uno strumento di tale mobilitazione e autosufficiente rivendicazione" (Balbo e Manconi, 1992: 84). In sostanza, anche se non mancano nel panorama politico italiano partiti e movimenti in cui temi xenofobi e sinanco razzisti possono trovare terreno fertile e attiva promozione, quello dell'immigrazione pare un nodo politico non abbastanza solido e ben articolato da poter diventare posta

---

<sup>4</sup> Dibattito sulle politiche comunali per gli immigrati tra i candidati a sindaco per le elezioni del 1993 nel comune di Torino, promosso dal Cie e tenutosi il 1 giugno 1993. Dichiarazioni registrate dei candidati (o di loro portavoce).



in gioco dello scontro politico. D'altronde, l'insofferenza verso gli immigrati, che pure esiste, non pare al momento così diffusa e soprattutto così forte da compensare l'adesione ai valori dell'universalismo e della solidarietà e può quindi suscitare reazioni di rigetto, se spinta all'estremo da un partito come strumento per raccimolare consensi. Il tema dell'immigrazione, sostiene Manconi, "appare – allo stato – un tema troppo stretto: inadeguato, insufficiente, limitato. Ma anche troppo largo: eccessivamente generico, incapace di distinguere e articolare e, dunque, sfuggente" (Balbo e Manconi, 1992: 82).

Le vicende politiche torinesi paiono confermare questa situazione: non sono mancate mobilitazioni e iniziative contro gli immigrati, ma nessuna di esse si è consolidata. Pare piuttosto un insieme di tentativi andati a vuoto e di iniziative strumentali che non si è voluto spingere all'estremo, nel timore di innescare reazioni controproducenti e politicamente non redditizie. Più preoccupante è il fatto che la mancata soluzione dei problemi alimentari sempre nuovi focolai di protesta e inssofferenza.

In concreto gli amministratori locali di Torino e di Lione sostengono di non aver avuto problemi insormontabili con i movimenti politici xenofobi. Nel caso di Lione ciò viene attribuito alla scarsa forza locale del Front national. A Torino invece si indica piuttosto la cautela e la volontà di non esasperare il conflitto dimostrate da più parti.

[Lione] "A Lione il Front national è quasi inesistente. C'è una figura di spicco, ma non ci sono consiglieri comunali del Front national. Ce ne sono nei Conseils d'arrondissement, ma molto in minoranza. Certamente a Lione il Front national ha molti elettori, i risultati non sono trascurabili, al primo turno almeno... ma è affogato in una popolazione molto numerosa. Il Front national non ci pone nessun problema. Anche su questioni scottanti come la moschea c'è stata una mobilitazione, è venuto Le Pen: è stato un fallimento, hanno fallito". (Intervista Mairie de Lyon)

[Torino] "Devo riconoscere che il consiglio comunale, anche le parti politiche, lo dico con serenità perché è vero, più attestate su posizioni contrarie, come l'Msi e la stessa Lega, non hanno cavalcato in modo eccessivo questa vicenda. C'è stato un po' di tensione a Mirafiori Sud, con qualche tentativo anche di aggressione, però riconosco che all'inizio questa era proprio una tensione presente nel quartiere, non c'era gran bisogno di agitarla dall'esterno. Sono stati presenti anche personaggi politici della città, i quali, però, non dico che abbiano aiutato a calmare le acque facendo finta di agitarle, ma direi che tutto sommato hanno inserito nel momento dell'agitazione un qualche ragionamento di politica generale: per cui io non mi posso lamentare. Insomma devo riconoscere che rispetto a queste cose c'è sempre stato... an-

che perché c'era nei limiti del possibile buon senso da parte mia. Non ho mai tirato l'elastico per voler fare sventolamento di bandiere sui sacri principi". (Intervista Comune di Torino)

La protesta spontanea della popolazione viene incanalata e mediata in forme politiche da alcuni partiti. Se questi ultimi non giocano al "tanto peggio, tanto meglio", ma cercano di utilizzare questa protesta come strumento di pressione politica sull'amministrazione, si ottiene il risultato di piegare alla logica politica movimenti che invece potrebbero cadere in forme di agitazione irresponsabile e difficilmente controllabile. Nello stesso tempo tuttavia emerge un rischio poiché la protesta viene controllata e smorzata anche da altre persone e gruppi presenti nei quartieri, che agiscono invece soprattutto dal basso, con il dialogo e il confronto personale: i parroci e in generale i cattolici impegnati nelle parrocchie, certi insegnanti e operatori sociali, le associazioni, ecc. Non si può dire quindi che la protesta sia controllabile solo attraverso forme di politicizzazione. Quest'ultima può invece far assurgere a tema politico sul tappeto richieste estemporanee e altrimenti risolvibili, trasformarle in posta in gioco negoziabile, che si può scambiare con altre concessioni. Ci si muove quindi su un pendio pericoloso: da un lato la politicizzazione della protesta aiuta a evitarne l'esplosione in forme incontrollate, ma dall'altro l'utilizza in una logica politica di scambio e di pressione che l'amplifica e consolida. Si aumenta il controllo politico, ma si consolida la rivendicazione. Al contrario il lavoro degli operatori di base resta in parte al di fuori della logica politica, ma proprio per questo non consolida le rivendicazioni contro gli immigrati in temi della politica ufficiale. In questo caso il rischio che si corre è che i problemi siano risolti solo localmente e provvisoriamente, lasciando intatte le radici più ampie e le situazioni di altre aree. *Mutatis mutandis* questo effetto si ritrova specularmente anche laddove, nella periferia lionese, la protesta è innescata dai giovani immigrati. L'intervento di leaders spontanei locali e degli operatori di base può spegnere le fiamme prima che si estendano. Se invece avviene il salto alla politica è possibile che le rivendicazioni diventino ufficiali e riconoscibili in senso progressista, come fu il caso della marcia dei *beurs*, ma possono anche venire usate da gruppi fondamentalisti o persino dalla malavita locale come strumenti di pressione politica.

D'altra parte la distinzione destra-sinistra taglia anche attraverso i gruppi di immigrati. Non solo sin dal principio alcuni sono già spaccati su questo asse (come gli italiani e gli spagnoli negli anni '30), ma anche successivamente si delineano diverse adesioni politiche. A Lione si sottolinea che anche gli immigrati ormai stabilizzati o naturalizzati si dividono tra gli schieramenti politici ed esiste anche una borghesia di origine magrebina schie-



rata a destra, in particolare fra i commercianti, che sostiene la necessità del rispetto dell'ordine. Può addirittura accadere che discendenti di immigrati naturalizzati diventino a loro volta xenofobi. Non si tratta di un fenomeno nuovo né infrequente.

[Lione] "Non è un caso d'altronde se tra i militanti i più violenti del Front national troviamo persone che sono esse stesse venute dall'immigrazione: seconda, terza generazione. In particolare ci sono italiani, molti, spagnoli, *pied-noirs* anche. È il senso, la fierezza di appartenere alla Francia, ma spinta al parossismo, e mal compresa". (Intervista Mairie de Lyon)

Da questo punto di vista vi è persino il rischio che si continui a vedere questo asse politico come un fatto interno della politica nazionale, francese o italiana, in cui si confrontano diverse posizioni politiche, mentre gli immigrati avrebbero posizioni connotate dall'integralismo religioso oppure amorse, indifferenti. Insomma, si fatica ad accettare che gli immigrati possano avere posizioni distinte e articolate anche sugli assi destra/sinistra, universalismo/particolarismo, progressisti/conservatori e così via. Ma allora il problema diventa quello di consentire agli immigrati di esprimere pienamente le loro posizioni nel gioco politico democratico: questo sarà l'oggetto del paragrafo 9.4.

### 9.3. *Diritto comune o diritto delle comunità?*

Un pastore evangelico di Lione, a conclusione della lunga presentazione della storia e dell'attività attuale della Cimade a favore degli immigrati, pronuncia un'appassionata difesa dei principi base dello stato repubblicano francese, *liberté, égalité, fraternité*, sostenendo che sono i tre geniali sostegni che tengono in piedi lo stato di diritto, contemperandosi e sorreggendosi a vicenda. Ciascuno preso isolatamente potrebbe generare ingiustizie e disfunzioni, insieme generano armonia. Crede completamente nella laicità dello stato, nella difesa dei diritti dell'individuo e si dichiara nettamente avverso al riconoscimento di un diritto delle comunità etnico-religiose. Il pluriculturalismo, il rispetto della differenza, il mantenimento delle differenze culturali come progetti politici gli paiono pericolosi. Pronunciate da un esponente di una minoranza religiosa oggetto in passato di dure persecuzioni, impegnato in prima linea nella difesa dei diritti degli immigrati più svantaggiati, queste parole non possono essere facilmente sospettate di nazionalismo etnocentrico. In realtà la posizione del pastore ha radici profonde, proprio nella lunga storia di una chiesa che, pur avendo assunto posizioni nettamente teocratiche in alcune situazioni, come nella

Ginevra di Calvino, trovatasi a essere una minoranza religiosa duramente perseguitata, è passata su posizioni nettamente separatiste in materia di rapporti fra chiesa e stato<sup>5</sup>.

L'Haut conseil à l'intégration, ribadendo l'avversione del sistema politico e giuridico francese al riconoscimento di comunità autonome, ha sostenuto in un rapporto al primo ministro che "le espressioni 'diritto alla differenza' e 'società multiculturale' celano troppe ambiguità per essere accettabili. È vero che la concezioni di nazione come comunità di cultura [...] appare particolarmente aperta a ogni apporto esterno, poiché considera necessaria e sufficiente l'adesione volontaria a un insieme di valori. Per altro, non è possibile lasciar credere che le diverse culture possano sviluppare in Francia tutti i loro tratti specifici. Si è visto come, in materia di statuto personale, certe tradizioni urtino inevitabilmente i principi fondamentali della nostra società" (Haut conseil à l'intégration, 1992: 33). Lo stesso Consiglio ricorda inoltre che la laicità dello stato francese fu storicamente stabilita proprio per garantire un maggior pluralismo di fronte all'assolutismo e all'intolleranza.

L'adesione al principio dell'unitarietà del diritto e la speculare avversione per il riconoscimento di un'autonomia giuridica delle comunità sono condivise da quasi tutti gli interlocutori lionesi con cui abbiamo parlato, comprese molte associazioni di immigrati.

[Lione] "Indipendentemente dai problemi di razzismo, che sono fenomeni sociologici che sono sempre esistiti e che esisteranno sempre, non credo davvero alla specificità dei problemi delle persone che vengono dall'immigrazione. Credo assai più alla permanenza di problemi di ordine sociale. [...] Io credo che una gran parte di ciò che si presenta come i problemi legati all'immigrazione sono piuttosto problemi di carattere sociale. Parlo della casa, dei fallimenti scolastici, della salute, del lavoro, di tutti i problemi che incontrano le stesse persone che vivono negli stessi quartieri, siano francesi o stranieri. Metto per ora volontariamente da parte l'aspetto razzismo, poiché anche il razzismo esiste. [...] La mia idea, quella del sindaco che l'ha accettata è di dire che una città, la popolazione di una città è una costellazione di minoranze. Ci sono minoranze di ogni sorta che fanno una maggioranza. Tra queste minoranze ce ne sono alcune legate all'immigrazione, all'origine etnica, nazionale, religiosa, ce ne sono che vengono dall'handicap fisico, mentale. Arriverò sino a dire che i bambini sono una minoranza nella città, hanno problemi specifici di integrazione nella città. È quindi questa prospettiva, questa psicologia che

---

<sup>5</sup> Ruffini, 1992: 310-311. Questo rovesciamento di posizioni non mette in alcun modo in dubbio la sincerità delle posizioni espresse dagli evangelici, anzi, ne sottolinea la profondità storica e conferma come sia possibile superare rigidità e contrapposizioni in materia religiosa che in passato parevano insormontabili.



ci anima quando il sindaco mi ha affidato questa delegazione. Allora, per quanto riguarda le relazioni interculturali e interculturali, è questa la terminologia che usiamo a Lione, io non ho voluto, non voglio e non vorrò mai creare una specie di struttura che di fatto marginalizzerebbe o ghettizzerebbe una parte della popolazione. In occasione dell'ultima riunione della Commission extramunicipale pour le respect des droit et les rappots avec les administrés, in cui si parlava di problemi legati all'amministrazione un certo numero di persone, auspicavano che ci fossero servizi specifici per l'accoglienza delle popolazione immigrata. Io sono ferocemente contrario. È una forma di rinascita della stella gialla. Non si deve distinguere, designare, denominare, mostrare a dito una popolazione che è diversa per la sua nazionalità, per la religione, per tutto quel che si vuole, ma che non fa in sé un essere differente. Non c'è ragione, alcuna. Sarebbe una sorta di segregazione. E la segregazione può essere all'inizio animata da una volontà non razzista, al contrario generosa. Bisogna diffidarne enormemente perché in seguito le deviazioni sono numerose e eccessivamente pericolose. [...] È un bene, per me [che non ci siano rappresentanti politici degli immigrati]. Non vorrei che la nostra società diventasse di tipo anglosassone dove c'è una ghettizzazione, *chinatowns*, ecc. Ogni comunità con il suo potere, la sua polizia... C'è quasi autarchia. È molto pericoloso per una democrazia. Vedete poi a cosa porta [si erano da poco conclusi gli scontri a Los Angeles]. Non penso tanto all'Inghilterra. [...] Ma pensiamo agli Usa: è una società a cento velocità, ogni comunità ha i suoi ritmi. Per la Francia sarebbe un suicidio". (Intervista Mairie de Lyon)

[Lione] "*I Jeunes arabes de Lyon et banlieue: un'associazione di difesa dei diritti*. [...] In coerenza con le sue priorità, l'associazione Jalb si definisce come un'associazione di difesa dei diritti assumendo un ruolo difficile, ma fondamentale nei confronti degli stranieri che risiedono in Francia, una popolazione sovente illetterata e che ignora i suoi diritti e i suoi doveri in Francia. Precisiamo che globalmente la nostra azione si iscrive in una prospettiva di inserimento/integrazione, in particolare delle popolazioni immigrate. [...] Privilegiando l'idea di uguaglianza di diritti degli stranieri in Francia, ci sforziamo di creare condizioni favorevoli al processo di integrazione, al fine di evitare che si costituiscano delle comunità etniche, al margine della società francese, fenomeno già ben radicato altrove in Europa". (Jalb, *Historique et orientation 1982-1992*, documento diffuso dall'associazione: 50)

Questa scelta si traduce in pratica nelle organizzazioni che intervengono direttamente sugli immigrati o sulle pubbliche amministrazioni. Il compito del Ssae, ad esempio, è soprattutto quello di agevolare le relazioni della pubblica amministrazione francese con persone di lingua e cultura diverse, ma con la ferma intenzione di agevolare in questo modo l'accesso degli immigrati ai comuni diritti e non di creare qualche sorta di servizio comunitario.

[Lione] "L'obiettivo è una politica di integrazione, e la Francia ha una politica di integrazione, anche se caotica, difficile. Ed è ciò che lo stato ci ha chiesto di fare: il compito non è di custodire in un ghetto la popolazione straniera, è di fare in modo che acceda ai servizi di diritto comune, ma anche che i servizi di diritto comune si adattino a dei bisogni che sono specifici. [...] Cerchiamo di fare in modo che il funzionario pubblico sia messo in grado di accogliere un comportamento che è altro perché legato a altre abitudini culturali. Abbiamo quindi alcuni approcci, ma che si modificano di continuo. Dobbiamo inoltre avere una certa conoscenza delle leggi e della struttura giuridica del paese da cui arriva lo straniero: stato civile, diritto di famiglia, sicurezza sociale, ecc. L'altro polo è la conoscenza della legislazione francese che riguarda lo straniero: i suoi diritti, i suoi doveri, certo. Come si situa lo straniero nell'insieme delle norme francesi. Dobbiamo quindi avere una conoscenza la più precisa possibile dei servizi di diritto comune, poiché in Francia non abbiamo, grazie a Dio, per fortuna, dei servizi specifici, delle scuole speciali, e così via. Dunque ci sono i servizi di diritto comune. Noi dobbiamo avere una buona conoscenza del diritto comune. E noi siamo assistenti sociali con una formazione uguale agli altri. [...] Una grande ricchezza della Francia, che spero non cambierà, è che uno straniero ha la maggior parte dei diritti che hanno i francesi e quindi bisogna metterlo in grado di accedere, a seconda dello status di ciascuno (rifugiato, immigrato, turista...), ai servizi competenti che sono intermediari per accedere al diritto comune, ma è tutto. Ci sono alcuni uffici che intervengono come l'Office des migrations internationales, che dà il riconoscimento sul piano sanitario, e basta. Il Fas interviene tra due, ma per trovare dei servizi che agevolino l'accesso dello straniero alla formazione professionale per tutti. Corsi di francese o pre formazione professionale, ma il Fas è un servizio finanziario che si appoggia a degli organismi di formazione di diritto comune che si adattano a un pubblico diverso, quindi l'adattamento si vede in che senso avviene". (Intervista Ssae)

[Lione] "Si è passati da una politica che ritengo contribuisse a marginalizzare, perché avevamo un'azione marginale per dei marginali, a una politica in cui il nostro lavoro consiste piuttosto a incitare i nostri *partenaires* a trattare meglio queste popolazioni nel quadro del diritto comune e a chiederci, a monte, come inserire queste popolazioni. Non posso dirvi che sia finito, che sia tutto chiaro... ci sono *partenaires* che ci stanno e altri no. Da una città all'altra non è la stessa cosa. Da un servizio pubblico all'altro cambia. Ma comunque è avviata un'importante riflessione. [...] Credo che oggi ci sia un bel lavoro con gli agenti sociali perché accettino che gli altri siano differenti. L'ascolto dell'altro e la pratica interculturale in Francia non sono ovvi. C'è stato un periodo negli anni verso l'85 di affermazione della multiculturalità, società multiculturale. In Francia è difficile perché crea una confusione con l'aspetto laico del problema. Se c'è in Francia un valore sacro è la laicità! La repubblica deve dare lo stesso a ciascuno. Sono cose perfetta-



mente perverse a livello di pratica perché... ad esempio, a scuola si deve dare lo stesso a tutti: ma come si fa quando gli alunni sono diversi? Non è così facile. E si è sempre presi in difficoltà per riconoscere l'altro differente, di trattarlo in modo da condurlo a essere uguale. Non è semplice. Per molti l'ideale è di far condividere i nostri valori, il nostro modo di essere, anche se le persone sono a distanze astronomiche da questo! [...] C'è stata una serie di interrogativi a un certo punto per sapere se dovevamo continuare a concentrarci solo sulle popolazioni immigrate o se dovevamo occuparci anche degli esclusi e così via. Per ora siamo rimasti sulle popolazioni immigrate. Non dico che questa situazione durerà necessariamente e sono incerta, perché credo che a un certo punto, trattando i problemi delle popolazioni immigrate, di fatto si affrontano i problemi della popolazione francese dello stesso livello. Ci sono entrambi. Il Fas si è integrato nelle politiche di intervento di diritto comune. Partecipiamo attivamente. Ma c'è un certo numero di azioni specifiche che manteniamo perché è necessario affinché la gente trovi il suo spazio nel diritto comune". (Intervista Fas)

Le pur prudenti posizioni del Fas in materia di riconoscimento della differenza suscitano comunque qualche perplessità, nella loro applicazione pratica, da parte di altri operatori non meno impegnati a favore degli immigrati. Per quanto sia evidente il peso della tradizione politico-ideologica francese, i timori principali riguardano i rischi di ghettizzazione degli immigrati, e di uno scambio di seri problemi a lungo termine contro pace sociale a breve termine. In questa interpretazione lo spazio concesso ad associazioni etnico-religiose non risponderebbe a una strategia complessiva o a una convinta adesione al multiculturalismo, ma alla scelta tattica di utilizzare queste associazioni in funzione di mantenimento della pace sociale e per contrastare la disgregazione del mondo giovanile (par. 6.2.).

[Lionel] "Assistiamo a qualche deriva comunitaria. Ad esempio oggi lo stato finanzia delle operazioni di sostegno scolastico a delle organizzazioni fondamentaliste. Noi crediamo che questo sia assai pericoloso e che si compiera della pace sociale a corto termine. L'associazione inquadra dei giovani che non contestano, non creano problemi, ma l'associazione tesse una rete nelle periferie che fa crescere cose come il Fis in Algeria. Non bisogna esagerare, ma questo ci pone dei problemi, abbiamo delle riserve. Penso ai Jeunes Musulmans, che è gestita da giovani intellettuali intelligenti, colti, che sono capaci di negoziare, che hanno un progetto politico che non si iscrive di certo in una prospettiva di integrazione. Quando si vede il modo in cui organizzano il sistema scolastico: le ragazze da una parte, i ragazzi dall'altra... Non sono certo laici. [...] A proposito del Fas, ove vi sarebbe chi pensa che è un passaggio obbligato, il passaggio per le basi etniche. Non so, io non ne sono convinto. C'è un discorso sull'integrazione che si ispira

alla vecchia tradizione francese in opposizione alla tradizione anglosassone. [...Finanziando gruppi religiosi o etnici] si acquista pace sociale a breve termine. Ora non so se si è ben misurato ciò che a lungo termine questo rischia di produrre in rapporto agli obiettivi di integrazione". (Intervista Ism)

D'altronde viene considerato un grave rischio quello di dare l'impressione che si favoriscano le popolazioni immigrate a discapito di quelle autoctone, italiane o francesi. Non si tratta solo di pura propaganda o strumentalizzazione da parte di gruppi politici xenofobi: è in effetti possibile che si sviluppino effetti perversi dell'azione contro la discriminazione che alimentano questa falsa immagine.

A Torino la questione è ancor più delicata: non si tratta solo di non dare l'impressione di favorirli, ma in qualche misura persino di fornire servizi e risorse accettabili per gli immigrati, ma non appetibili per i cittadini italiani. L'ineguaglianza diventa in una certa misura precondizione per la fornitura di un servizio. Da un lato la pressione sulle risorse a Torino è probabilmente maggiore che a Lione. D'altra parte l'immigrazione straniera in Italia è recente, poco stabilizzata e meno evidentemente inserita nella struttura produttiva locale: questo può rendere più difficile l'equiparazione di fatto degli immigrati agli autoctoni. Ne consegue che l'attribuzione di risorse, le case in particolare, agli immigrati può suscitare reazioni di rifiuto, o almeno di perplessità, da parte dei torinesi. Mentre a Lione, la posta in gioco è soprattutto la distribuzione sul territorio urbano delle popolazioni immigrate, a Torino sono invece le stesse risorse di base, le abitazioni.

[Lione] "Negli ambienti associativi c'è la forte tentazione di invertire il sistema, di fare prima rispettare i diritti e di misconoscere del tutto i procedimenti tecnico-amministrativi. Ciò crea molti malintesi e spiega la reazione di parte dell'opinione pubblica che percepisce le associazioni come organizzazioni che domandano più per gli stranieri che per i francesi. È spesso un rischio. Non bisogna che nella nostra azione siamo percepiti in questo modo. È pericoloso perché quando si percepisce questo, vero o falso che sia, non si può più domandare. C'è gente che finisce per dire: in Francia è meglio essere stranieri che francesi! Scrivono così al sindaco. La situazione è del tutto inversa, ma il sindaco riceve delle lettere che dicono questo. Ciò è dovuto anche alla nostra azione, perché consideriamo che ci sono domande di alloggio di stranieri mal trattate, che c'è del razzismo. Allora prendiamo iniziative, e queste hanno una visibilità. E quando la gente le vede dice: non si vede più che questo, si difendono gli stranieri più che i francesi!". (Intervista Crardda)

Emerge, nella diagnosi del Crardda, un nodo fondamentale che sta alla base di questa situazione: il rispetto dei diritti degli immigrati è certamente fondamentale, ma esso si vanifica se l'amministrazione di fatto rifiuta di



farsi carico della loro amministrazione. L'assenza di intervento, la mancanza di una politica attiva nei quartieri e nelle comunità locali lascia in situazione di abbandono gli immigrati senza aprire spazi positivi per un'azione dal basso. È necessario invece farsi carico attivamente della loro amministrazione e assumersene le responsabilità. La mancanza di trasparenza e di informazione e il rifiuto di affrontare veramente i problemi delle popolazioni immigrate minano alla base gli sforzi successivi per ottenere il rispetto dei diritti e la parità di trattamento.

[Lione] "La nostra diagnosi, come associazioni, è che sul rispetto dei diritti si deve essere vigili, ma non è lì che ci sono più problemi. È sul piano dell'amministrazione delle popolazioni che ci sono più problemi. È sul piano dell'amministrazione che c'è un deficit, in particolare nell'amministrazione delle popolazioni straniere. Oggi le popolazioni straniere, nelle città, nelle periferie, non si sentono più amministrate dai poteri pubblici. Quando pongono un problema la risposta che si sentono dare è: preferiremmo che non ci foste! È la risposta percepita, vissuta: che i rappresentanti politici vorrebbero non dover amministrare questa popolazione. Nel censimento la popolazione contata a parte, le caserme, i foyers... Si vorrebbe mettere gli stranieri nello stesso gruppo, renderla extraterritoriale. Ciò corrisponderebbe ai riflessi dei rappresentanti politici attuali. Noi attiriamo l'attenzione sul fatto che la responsabilità dell'amministrazione e degli amministratori è invece di amministrare tutti. Anzitutto amministrare. Se si amministrano tutti, allora si potrà vegliare a che i diritti siano rispettati. Bisogna vegliare che i diritti siano rispettati quando uno straniero va a chiedere una casa Hlm e lo si manda via senza dargli una ragione: non lo si vuole, ma non glielo si dice perché bisognerebbe dirgli che non lo si vuole perché è straniero. Allora si tace. C'è quindi un deficit di amministrazione. Allora per noi il problema non è lo straniero come il francese: si può dire sì o no, ma bisogna dirlo! Bisogna spiegarsi, dire le cose. Allora la vita sociale diventa completa. Se si spiega ci possono essere spiegazioni vietate dalla legge, allora bisogna darne delle migliori. Questo è un gioco democratico normale. Per noi è importante. La cosa terribile è che siamo noi associazioni che spieghiamo ai politici il meccanismo delle leggi che hanno firmato, ma non sanno cosa hanno firmato, siamo noi a fare questo lavoro pedagogico. Perché la legge attuale dà dei mezzi per amministrare le domande di alloggio in modo più razionale, ma al contempo bisogna che ci sia la volontà dell'amministrazione. Poi si potrà controllare se i diritti sono stati rispettati. Non si deve mettere il carro davanti ai buoi". (Intervista Crardda)

Anche le associazioni e i movimenti di immigrati o di discendenti di immigrati hanno ridefinito la loro identità e i loro obiettivi da quelli della difesa di una differenza culturale a quello di una peculiarità locale-sociale che si situa comunque nel quadro di una comune appartenenza nazionale.

[Lione] "Quando parlo di associazioni di giovani *issus de l'immigration*, di cui alcuni sono stranieri e molti sono francesi, c'è una cosa interessante: dieci anni fa queste associazioni si battevano per il diritto alla differenza, oggi si situano nel contesto locale. *Noi*, gli abitanti di questo quartiere. Mi pare che oggi stanno sorgendo nei quartieri popolari dei nuovi strati popolari, una nuova élite che è di origine immigrata. [C'è mescolanza tra le persone che fanno parte di queste associazioni] Non troppa, ma ce n'è. Varia, ma spesso sono dei giovani immigrati che dicono: siamo noi il quartiere". (Intervista Fas)

Nell'azione culturale c'è contrasto tendenziale tra chi vorrebbe una maggiore autonomia dei gruppi *issus de l'immigration* che producono cultura e chi invece sostiene la necessità di agevolare un incontro, un'apertura reciproca tra questi gruppi giovanili e luoghi tradizionalmente deputati all'arte e alla cultura.

[Lione] "Il nostro modo di procedere è di fare in maniera che i luoghi istituzionalizzati della cultura si aprano a questi attori e che questi attori si appropriino di questi luoghi piuttosto che creare luoghi specifici. La lirica al servizio dell'educazione popolare. Anche su questo c'è qualche divergenza con il Fas che considera che l'autenticità della parola di questi giovani sarebbe pervertita. C'è qualche resistenza. Credo che molti di questi giovani possano essere recuperati nei luoghi istituzionalizzati piuttosto che tenuti isolati". (Intervista Ism)

A Torino, e in generale in Italia, le posizioni sono meno nette, probabilmente anche a causa dell'ancora limitata diffusione del dibattito su questi problemi. Non è frequente che gli interlocutori torinesi, a differenza di quelli lionesi, facciano considerazioni generali sull'alternativa diritto comune o diritto specifico.

Negli ultimi anni sembra tuttavia aver preso vigore tra molti amministratori ed esperti l'ipotesi di costruire una società multi-etnica e multiculturale, che presumibilmente lasci margini non esigui di autonomia e di riconoscimento della diversità agli immigrati. I meccanismi politici e giuridici che dovrebbero consentire questo pluralismo, senza sconfinare in una forma di ghettizzazione o di separazione, che apparentemente nessuno auspica, non sono però chiare: un modello attualmente esistente nell'ordinamento italiano è di tipo etnico-territoriale, basato sul riconoscimento delle autonomie locali alle regioni a statuto speciale, in particolare al Sud Tirolo.

Un secondo modello è quello dei rapporti stato-chiesa, il cui fulcro è ovviamente il concordato con la chiesa cattolica, ma di cui esistono applicazioni specifiche anche per altre religioni, in particolare con le chiese evangeliche e con gli ebrei.



Un terzo possibile modello, meno formalizzato, potrebbe invece ispirarsi alle forme di tutela delle minoranze linguistiche e in generale alla tradizione di associazionismo di base per la tutela delle culture locali.

La forte connotazione territoriale del primo modello di ordinamento, e le particolari condizioni politico-sociali in cui viene attuato, non sembrano però renderlo facilmente applicabile a minoranze straniere disperse ed esigue.

Il terzo modello potrebbe risentire della mancanza in Italia di un reale confronto fra tradizioni culturali diverse. Per quanto articolato e vario sia il panorama delle culture locali italiane, in esse pare mancare, salvo rare eccezioni, un confronto duraturo e profondo con culture estranee, se non alla tradizione europea, almeno a quella cattolica dominante. Alcuni fautori della società multietnica pensano probabilmente a forme moderate di tutela e promozione delle culture immigrate, accompagnate da azioni per la tutela dei diritti e la lotta alla discriminazione, che tuttavia non sfocino in una costituzione e separazione giuridica delle comunità immigrate.

Si può tuttavia ipotizzare che il modello che potrebbe avere maggiori possibilità di venire messo in atto formalmente, con strumenti giuridici, si ispiri a forme di concordato religioso, e quindi interessi sostanzialmente le religioni, più che le culture immigrate. Zincone definisce questo modello statalismo temperato e fa esplicito riferimento al concordato tra stato e chiesa cattolica: "Per quanto concerne i modelli integrativi, la lezione che viene all'Italia [...] è che si debba tendere ad uno statalismo temperato, cioè ad offrire strumenti, diritti e servizi comuni, ma con un certo rispetto delle tradizioni altrui. Si tratta in un certo senso di generalizzare e di rendere più egualitario il compromesso effettuato in passato con la chiesa cattolica" (Zincone, 1992b: 273).

I dubbi, a tal proposito, possono riguardare proprio la possibilità di estendere a minoranze strumenti approntati inizialmente per una realtà religiosa che in Italia non è affatto minoritaria e quindi la possibilità che il compromesso resti tale, con reciproci problemi, difficoltà e tensioni, come avviene nei rapporti con la chiesa cattolica. Esiste anche il rischio che, proprio perché gli strumenti politici e giuridici esistenti riguardano chiese e religioni, il multiculturalismo italiano finisca per ridursi al riconoscimento formale di alcune chiese o religioni organizzate, lasciando ogni altro aspetto culturale e sociale delle minoranze senza strumenti specifici di tutela. Si finirebbe per riconoscere solo i caratteri religiosi di gruppi connotati anche da altre caratteristiche socioculturali.

Un grave limite che possono incontrare le politiche di riconoscimento della diversità è quello di incentivare anche la separazione e la reciproca indifferenza. Se si distinguono anche formalmente e giuridicamente i gruppi etnici è facile che ogni gruppo pensi che i problemi degli altri non so-

no affair suo, facendo quindi crollare la solidarietà nazionale. È per questo che in Francia viene sottolineata l'importanza della *fraternité* come terzo pilastro dello stato. D'altronde, come notava un interlocutore lionese, la solidarietà non si impone per decreto. Essa deve avere salde radici e non può essere data per scontata nelle leggi. Proprio di fronte a questi problemi un interlocutore torinese ha cercato di abbozzare un "modello italiano" di integrazione degli immigrati che abbia al suo centro il concetto cristiano di fratellanza come cemento sociale in grado di reggere anche le sfide della multiculturalità.

[Torino] "L'Italia secondo me ha molto più che la Francia una cultura disponibile all'accoglienza. È uno dei riflessi della nostra scarsa unità nazionale come struttura giuridica, caso mai forte come tipo di civiltà. Ma appunto è una civiltà che alla fine ha delle caratteristiche tali per cui per un verso è apertissima, per l'altro è poi del tutto impenetrabile. Noi siamo piuttosto disinteressati all'aspetto giuridico, perché la difesa dell'identità viene fatta nella chiusura del localismo, del regionalismo, delle tradizioni. La penetrazione nel nucleo familiare o comunitario stretto è difficilissima. Secondo me l'italiano è più geloso della sua identità etnica che della sua identità giuridica. Poi c'è nella cultura italiana questa predominanza forte della cultura cattolica che dà la prevalenza agli elementi di identità degli uomini. Il concetto 'tutti figli di Dio' è un concetto forte di eguaglianza. Non è un'eguaglianza giuridica, illuministica, come nella Rivoluzione francese. È un'eguaglianza sostanziale. Questo è un paese profondamente cattolico, lo ha nelle radici più profonde. Il concetto di eguaglianza della chiesa è infinitamente più profondo del concetto di eguaglianza giuridica. Alla fine gli elementi che ci differenziano, siano di tipo fisico, culturale, etnico, sono infinitamente minori rispetto agli elementi che ci accomunano. Tutti nasciamo, moriamo, stiamo male... Questo nella cultura italiana è radicato dall'insegnamento della chiesa. È una delle grandezze della chiesa. Una cosa che negli ultimi duecento anni nessuno ha fatto è la costruzione di un sistema giuridico che sia più coerente con questo tipo di cultura. Lo sta facendo la chiesa, in qualche modo. In sostanza il tema era ed è importante. Credo che il caso italiano, se fosse possibile farlo diventare un caso attraverso studi un po' organici, sarebbe davvero una quarta via rispetto alla Francia, l'Inghilterra e la Germania. Sarebbe la quarta via europea. Mi dicono che il caso spagnolo sia simile a quello italiano. Forse si può individuare un modo cattolico, o forse mediterraneo. [...] Credo vada visto come il concetto di eguaglianza gioca nelle diverse culture. Noi siamo rimasti così passionalmente innamorati dei principi dell'89 che solo immaginare che possano esserci diversi concetti di eguaglianza è una bestemmia. Il polo opposto è subito il razzismo, punto e basta. Ma dietro a questo facciamo finta di non sapere che possono esserci culture europee completamente diverse, che rimangono diverse dietro que-



sta forma di eguaglianza, che poi tocca tutto, tocca il diritto elettorale, la cittadinanza... Appena la storia si è rimessa in moto con la caduta del Muro di Berlino questi sono i problemi che ritornano in mano". (Intervista Comune di Torino)

Sono questioni che hanno a che fare con gli stessi fondamenti del vivere in società e quindi non sono decidibili su una base puramente tecnica, amministrativa. Caso mai sono le scelte tecniche a rivelare qualcosa sui valori più generali. Si può forse portare un elemento di chiarezza notando che forse la scelta è legata in qualche modo allo scetticismo. Il credente può e deve ritenere che l'amore fraterno, l'agape, sia la forza che lo deve unire al suo prossimo. Ma non tutti sono cristiani, non tutti credono all'agape e non tutti i cristiani lo praticano con la stessa coerenza e intensità. Quindi altri, che possono anche essere a loro volta cristiani, pensano che l'agape sia un elemento reale e importante della vita della nostra società, ma poiché esso non sempre funziona occorre avere anche altre forme di eguaglianza, meno legate alla buona volontà dei singoli e più ai meccanismi politici. Il cemento della fratellanza tiene insieme la società, ma c'è anche bisogno delle strutture metalliche del diritto. Si torna a un lavoro minuto e delicato di costruzione di diritti formali, di precisazione dei confini della libertà e dei contenuti dell'eguaglianza. Si potrebbe anche dire che la fraternità serve anzitutto a chi aiuta, a dare senso e forza alla sua azione, mentre le regole servono soprattutto a chi è aiutato, a avere certezza di ciò che gli spetta e diritto di averlo, rispetto di standard minimi e non umiliazione.

Resta fuori da questo quadro l'azione degli immigrati stessi: in parte ciò si giustifica con il fatto che essa dipende moltissimo dalle condizioni sociali e giuridiche offerte da ciascun paese. La letteratura in materia mostra che gruppi discriminati possono preferire una situazione di chiusura comunitaria "che offre una modesta ricompensa con sicurezza a un'alternativa con rischi sostanziali" (Banton 1985: 26). Ma esistono anche complessi problemi relativi alle minoranze delle minoranze, non solo in senso etnico, ma soprattutto per età, genere, orientamento politico... Il riconoscimento di queste ulteriori distinzioni da parte della maggioranza nazionale – ma anche da parte delle minoranze etniche stesse – è un problema sociologico e istituzionale (Pizzorusso, 1993). In effetti lo stesso modello britannico, che riconosce le minoranze etniche immigrate, è stato criticato perché finirebbe per occultare le differenze di comportamento interne alle comunità, come quelle tra generazioni successive (Lapeyronnie e Frybes, 1990: 114) e tra maschi e femmine (Ivi: 192).

In generale la ricostruzione della storia delle politiche per gli immigrati

in Francia mostra che le politiche comunitarie sono state favorite dalla ricerca di pace sociale e sindacale, in accordo con i paesi di provenienza, specie l'Algeria, che ha "islamizzato" i lavoratori perché non si politicizzassero (Weil, 1991: 246). Inoltre sembrava che queste politiche comunitarie mantenessero un legame con i paesi di partenza e quindi facilitassero il rimpatrio. Questa ambiguità nelle intenzioni ultime del riconoscimento delle culture e delle religioni immigrate ha certamente pesato negativamente sulla democraticità e sull'efficacia delle politiche stesse. Il riconoscimento delle differenze ha inoltre trovato un inatteso e indesiderato sostegno nell'estrema destra, per la quale la difesa della differenze deve funzionare come tutela della maggioranza nazionale e strumento per mantenere aperto il fossato che separa dagli stranieri. P. Weil conclude avversando il riconoscimento delle comunità: lo stato di diritto in Francia ha rifiutato l'introduzione di quote etniche, anche se talora lo stato attore può aver favorito certe nazionalità e ha optato per l'accettazione di una stabilizzazione definitiva degli immigrati sul suolo francese, a differenza della Germania. Perché questa coerenza abbia senso pieno, sottolinea Weil, occorre però che si consegua un'effettiva eguaglianza di diritti per gli immigrati in cambio della loro accettazione delle regole del gioco: "non è sempre facile scegliere tra la pace sociale prodotta dalla mediazione di un leader della comunità e la pedagogia non sempre capita all'inizio che esige la tradizione repubblicana. In cambio di un trattamento egualitario si può esigere il rispetto delle norme repubblicane" (Weil, 1991: 310).

Il dibattito attuale verte sul punto di equilibrio fra la tutela dei diritti individuali e il riconoscimento che la piena realizzazione individuale richiede anche la partecipazione a comunità culturali, sociali e religiose (Pizzorosso, 1992; Walzer, 1992: cap. II; Taylor, 1992).

#### *9.4. La rappresentanza politica delle popolazioni immigrate*

Una società che intende essere democratica non può proseguire il suo cammino trascinandosi dietro gruppi importanti di popolazione che non possono partecipare alla scelta del percorso, ma solo restare passive. Occorre che in qualche modo anche gli immigrati stranieri possano levare la loro voce in pubblico, rendere espliciti i loro desideri e i loro bisogni, prospettare le loro soluzioni, discuterne e decidere insieme agli altri.

Il problema riguarda tre punti: l'espressione e la trasmissione della domanda degli immigrati, e quindi la loro migliore amministrazione; la legittimazione del sistema politico e, terzo, l'arricchimento del quadro di opzioni politiche disponibili. Quest'ultimo aspetto merita maggiore attenzione di quanta ne venga solitamente prestata. Troppo spesso il problema viene vi-



sto come se riguardasse solo gli immigrati e le loro condizioni, mentre dovrebbe avere portata generale: gli stranieri dovrebbero potersi esprimere anche su tutto ciò che non li tocca in quanto tali, ma come residenti nella comunità locale<sup>6</sup>. La varietà può essere vista come una risorsa sistemica preziosa, che offre soluzioni e idee e non solo problemi e contrapposizioni.

Le soluzioni praticate sono numerose. Si possono indicare alcuni tipi principali:

- *gli immigrati sono rappresentati da non immigrati*. Soprattutto nelle fasi iniziali dell'immigrazione ci possono essere cittadini o organizzazioni di cittadini che si ergono a portaparola degli stranieri. Oggi è frequente che la funzione di rappresentanza sia assunta, direttamente o indirettamente, da operatori sociali e da associazioni assistenziali autoctone (Ion, 1990: 129). Questo passaggio è utile o persino indispensabile inizialmente, ma è evidente che va presto superato: in particolare, è difficile dire se e quanto i portaparola facciano gli interessi degli immigrati e con quale legittimità. È possibile che questa rappresentanza per interposta persona rientri in una più complessa funzione tribunizia di un partito politico: "Si intende per funzione 'tribunizia' il fatto di organizzare e di difendere categorie sociali 'plebee' e di dar loro un senso di forza e di fiducia. Questa funzione presuppone l'esistenza di gruppi sociali sufficientemente importanti e omogenei, mal integrati al contempo nei sistemi sociale, culturale e politico, posti in posizione di inferiorità permanente in rapporto ai meccanismi di accesso alla rappresentanza politica" (Wihtol de Wenden, 1988: 266). Una funzione di tal sorta è stata svolta in particolare dal partito comunista francese nel corso degli anni '70, ricorrendo a strumenti quali la denuncia dei ghetti sociali e residenziali, la ricerca di responsabili ("loro": i padroni, i potenti...) a cui contrapporre in blocco le forze popolari ("noi") buone, ricorrendo quindi a forme di populismo. Ma, almeno nel caso del Pcf, si iniziò anche a distinguere tra immigrati "buoni" e "cattivi", sino ad arrivare a confronti piuttosto duri tra immigrati e amministrazioni comuniste in alcuni comuni;
- *notabilato e leadership etnica*. Il progressivo rafforzamento e la stabilizzazione delle popolazioni immigrate favoriscono l'emergere di una leadership che nasce dall'immigrazione. Questa leadership risulta raramente avere un'estensione nazionale: ciò la rende tanto più rilevante per lo studio delle politiche locali per gli immigrati. Martiniello (1992) ha dedi-

---

<sup>6</sup> In effetti ad Amiens, ove fu eletta una rappresentanza consultiva di stranieri nel Consiglio comunale, fu osservato che gli stessi rappresentanti degli stranieri all'inizio tendevano a intervenire solo su questioni riguardanti gli immigrati, benché il regolamento non prevedesse affatto tale limitazione (Perotti, 1988).

cato uno studio teorico ed empirico (il caso empirico è quello della comunità italiana in Belgio) alla leadership delle comunità immigrate. Le sue conclusioni sono piuttosto scettiche sull'effettiva equiparazione degli immigrati ai nazionali nel gioco politico: il riconoscimento formale cela una marginalità reale, né al momento pare che le minoranze immigrate in Europa possano divenire attori politici importanti e autonomi sulla scena europea. Egli sottolinea che, comunque, il problema dei criteri generali in base ai quali stabilire la rappresentatività e la legittimità dei leader etnici, affrontato da diversi autori, rimane irrisolto. Anche laddove i leaders sono eletti con procedure democratiche, i confini incerti delle comunità etniche e la loro eterogeneità interna rendono complesso il problema della rappresentanza.

Sugli inconvenienti che sorgono quando esistono problemi di comunicazione tra minoranze e amministrazione locale, e sul ruolo chiave che si trovano a svolgere alcuni mediatori, ha esercitato la sua ironia un giornalista americano<sup>7</sup> illustrando le strategie contrapposte di quelli che ha battezzato "Mau-mau e incassatori". I "Mau-mau" sono coloro che si presentano alle amministrazioni come rappresentanti legittimi e arrabbiatissimi degli stranieri: i soli in grado di evitarne la rivolta violenta. Questi sedicenti leaders possono ottenere così fondi e riconoscimenti pubblici, in situazioni in cui la pubblica amministrazione stessa non ha collegamenti con il mondo degli immigrati, né strumenti di verifica della rappresentatività delle associazioni. Gli "incassatori" – l'arma strategica opposta dall'amministrazione – sono invece quei pubblici funzionari il cui compito è appunto di incassare proteste e insulti, opponendo un muro di gomma di scuse, rinvii, dichiarazioni di incompetenza, lamentazioni di impotenza, evitando di fatto che la protesta interferisca con l'attività politico-burocratica.

Il notabilato etnico è in pratica una soluzione largamente adottata, specialmente in Gran Bretagna. L'azione politica locale mira a far emergere dei leaders che filtrano la domanda sociale, l'unificano anche quando è sostanzialmente disomogenea, e la rendono politicamente assimilabile: questa funzione oggettivamente integratrice rafforza la politica comunitaria (Lapeyronnie e Frybes, 1991: 186). Specularmente, agli immigrati costituirsi in comunità serve per ottenere risorse dallo stato: sono però necessari leaders mediatori, che sappiano come trattare con le istituzioni per massimizzare il risultato. Paradossalmente, i maggiori problemi sorgono con le seconde generazioni: esse, anche tramite le loro associazioni, si ri-

---

<sup>7</sup> Tom Wolfe, cit. in Hannerz, 1992: 333-335.



velano diffidenti verso la politica tradizionale e chiedono che sia riconosciuta non tanto una differenza etnica, ma l'esperienza del razzismo e della discriminazione. Queste associazioni, in Francia, rifiutano chi li vuol inserire negando l'esperienza del razzismo con cui i giovani si scontrano, ma anche chi, proclamando di far intercultura e difesa della specificità, rischia di chiuderle nella loro differenza (Lapeyronnie e Frybes, 1991);

- l'ultima possibilità è data da una piena equiparazione degli stranieri in possesso di certi requisiti, in genere di durata della residenza e assenza di condanne gravi, ai cittadini per *il voto alle elezioni amministrative*. Questa soluzione è controversa, e anche laddove è stata adottata non risolve automaticamente i problemi delle popolazioni immigrate. Esse non sono in genere abbastanza numerose, né abbastanza dotate di risorse per poter far pesare molto il loro voto e i loro rappresentanti. In tale situazione la strategia adottata può essere quella di riproporre una propria specificità e distinzione, chiedendo forme di tutela come minoranze permanenti (Pizzorusso, 1993). In altri termini, un'ipotetica piena eguaglianza di diritti politici fra nazionali e stranieri non risolve il problema di vedere se e quanto questi ultimi si adeguino ai *cleavages* politici dello stato ospite o creino invece un nuovo *cleavage* per mantenere e difendere la loro identità. Roosens in particolare ha evidenziato che nella situazione sociopolitica attuale risulta assai più pagante sul piano politico richiedere diritti e risorse puntando sull'etnicità piuttosto che sullo svantaggio economico (Roosens, 1989: 158-159). La stratificazione di classe è infatti orizzontale, quella etnica (e nazionale) è verticale, taglia gli strati sociali, anche se i membri di gruppo possono essere in maggioranza poveri: questo rende più facile stabilire alleanze con altri gruppi. Inoltre il relativismo culturale è attualmente più pagante, trova più consensi, dell'appello allo svantaggio economico. Ricorrendo alle categorie etniche si evita la trappola che consiste nel negare risorse a qualcuno in vista della maggiore efficienza dell'insieme del sistema sociale. Passando invece sul piano culturale le richieste possono essere presentate come valori assoluti (apparentemente) non negoziabili. La strategia ha tanto più successo, nota Roosens, se è condotta da élites potenzialmente già di pari grado rispetto agli autoctoni, e in nome di una cultura che ha un certo prestigio, che non è solo una subcultura operaia. Questo, secondo Roosens, è una differenza fondamentale fra le minoranze di nativi (ad esempio, gli indiani d'America) e le minoranze immigrate in Europa, a svantaggio di queste ultime.

A Torino e a Lione il nodo della rappresentanza degli immigrati è stato finora affrontato seguendo due vie diverse. Mentre a Lione si è scelto di non creare una rappresentanza politica formale degli immigrati stranieri, a Tori-

no si sta riattivando una consulta comunale degli immigrati che, per quanto priva di potere deliberativo, risponda a criteri di rappresentatività e di espressione politica delle minoranze straniere. Poiché queste scelte non derivano semplicemente da obblighi o divieti legali, risulta tanto più interessante il confronto delle argomentazioni a favore delle due diverse opzioni<sup>8</sup>.

A Torino si scelse inizialmente di costituire una consulta degli immigrati, sull'esempio, ma non con un obbligo esplicito in tal senso, della consulta nazionale e di quelle regionali previste dalla legge 30.12.1986 n.943. Il meccanismo per l'individuazione dei rappresentanti degli immigrati era basato sulla cooptazione, da parte del comune, di persone indicate dalle associazioni maggiormente rappresentative. La formula è evidentemente circolare: sono rappresentanti coloro che sono ritenuti rappresentativi. Si noti inoltre che tali organi, per quanto solo consultivi, senza poteri deliberativi, non sono considerati degli organismi tecnici di esperti, ma dovrebbero riprodurre la varietà di opinioni e di interessi esistenti nella popolazione in questione. In pratica la consulta comunale, ma il discorso vale anche per quella regionale, dopo poche riunioni venne di fatto disattivata. La non funzionalità della consulta fu attribuita alla carenza di una struttura logistica di supporto, alla scarsa attenzione dell'amministrazione alle proposte della consulta e a contrasti interni alla consulta stessa. Si trattava quindi di problemi di relazioni sia con l'amministrazione, sia interni alle associazioni di immigrati, delle quali si lamentava l'impossibilità di verificare il grado di rappresentatività. Gli amministratori torinesi, in particolare il vicesindaco che si occupava della questione, optarono per l'elezione diretta dei rappresentanti degli immigrati come soluzione per rafforzare la consulta sia di fronte alla stessa amministrazione, sia nei confronti della popolazione immigrata.

[Torino] "[La Consulta comunale degli immigrati] è stata un'altra cosa che, colpa o merito, non si è realizzata per effetto di alcune valutazioni mie. La consulta che avevo trovato non rappresentava assolutamente niente, nel senso che era una costruzione artificiale di persone che in nome di associazioni qualche volta costituite anche un po' *ad hoc* si autodefinivano poi rappresentanti degli extracomunitari. E quindi mi avrebbe creato unicamente dei guai senza dare assolutamente alcun vantaggio. I guai che mi

---

<sup>8</sup> Tuttavia a Lione la *Délégation au respect des droits* si occupa di relazioni interculturali e inter-culturali, mentre a Torino non c'è un assessorato analogo: si può piuttosto ipotizzare un assessorato per l'immigrazione. Questa differenza potrebbe rinviare a una più profonda distinzione sulla posizione del settore pubblico, e quindi in ultimo dello stato, nei due paesi: mentre in Francia lo stato si proclama *super partes*, e quindi si può occupare di relazioni *tra* culti e *tra* culture, in Italia le relazioni sono piuttosto tra lo stato e le chiese come entità non solo distinte, ma sullo stesso piano.



avrebbe creato se l'avessi fatta funzionare, se l'avessi attivata in modo significativo sarebbero stati di inasprire lo scontro con le parti del Consiglio comunale di opposizione. Nel momento stesso in cui la politica sugli extracomunitari fosse stata riconducibile a un gruppo che ne faceva un fatto politico in positivo, come richiesta, avrebbe innescato la reazione di contrapposizione politica. Tenendo conto che rappresentavano assai poco concretamente e invece potevano svolgere un ruolo politico significativamente incisivo, ma creando difficoltà politiche, io senza alcun problema e con assoluta coscienza ho preferito disattivarla usando invece per il rapporto con gli extracomunitari i canali reali, cioè l'Ufficio stranieri, prima di tutto, e coloro che l'Ufficio stranieri mi diceva essere effettivamente rappresentativi di realtà grandi o piccole del fenomeno extracomunitario. Tipo la comunità senegalese. Ma allora sapevo che questi, nel bene e nel male, rappresentavano qualcosa e capivo che cosa. C'era poi il problema invece, che mi avrebbe poi molto affascinato da un punto di vista intellettuale, del modo per realizzare una consulta comunale effettivamente rappresentativa. Avevamo cominciato a ragionarci e poi siamo stati travolti dalle beghe comunali e non avevamo neanche più tempo. Il problema è difficilissimo perché la popolazione extracomunitaria è articolata. Ci sono diverse possibilità: posso dare rilevanza alle diversità razziali, oppure alle diversità nazionali, alle loro appartenenze di carattere genericamente politico. Oppure posso trattare tutti come individui, col rischio che la comunità cinese o marocchina superino e conquistino tutti i posti a disposizione. Quindi la creazione di una consulta rappresentativa, la cui rappresentatività si basasse sul classico principio occidentale liberale dell'ogni uomo un voto, non era possibile e l'articolazione della rappresentanza per gruppi implicava la scelta ideologica di quale elemento individuatore del gruppo assumere e poi anche come ripartire i seggi. L'organo non può essere troppo numeroso, perché se dobbiamo dare rappresentanza a tutti i piccoli gruppi: questi erano i problemi. [...Sui motivi del rifiuto di una consulta formata da rappresentanti di associazioni di immigrati]. Questa era la nostra vecchia consulta. [...] Alla fine prevale la logica dell'interesse di questa associazione. Che è sempre prevalsa, intendiamoci, perché se si guarda tutte le iniziative ci sono delle cose consentite a un'associazione italiana che sono sì anche interesse degli extracomunitari, però anche molto interesse legittimo di questa associazione. Se fossimo certi che queste associazioni sono autentiche, il ragionamento potrebbe anche filare. Per autentiche intendo che effettivamente corrispondano a una libera aggregazione degli extracomunitari che si presentano come tali. Il rischio è che siano indotte da italiani. Lì vedo di più il danno di avere due soggetti politici opposti che si contrappongono e esasperano le tensioni e le conflittualità reciproche. Almeno, nella realtà italiana degli ultimi due anni mi sarebbe sembrato più probabile questo. L'associazione viene, presenta una domanda, la domanda viene mediata, se non è soddisfatta l'associazione

si agita nelle piazze per protestare per l'insoddisfacente accoglienza della domanda. A questo punto si scatena la controreazione che protesta anch'essa e così via. Se l'associazione non è in grado di mediare e risolvere... Sono poi convinto che molte volte il conflitto politico bisogna evitare che emerga come tale, perché è più facile mediarlo se l'amministratore è in grado di trovare un punto di incontro tra le esigenze reali, è opportuno evitare che il conflitto esploda come tale. Invece certe volte se c'è un protagonista che vive il suo protagonismo sul conflitto politico questo diventa un obiettivo ostacolo alla mediazione. Il conflitto politico che nasce su un conflitto insolubile è una cosa, il conflitto politico che mi nasca su un problema solubile, ma che *diventa* insolubile perché se no i protagonisti del conflitto perdono la faccia, è un'altra.

[...Sul dibattito in consiglio comunale sul diritto di voto consultivo agli stranieri]. Questo, come conflitto, l'ho sempre rispettato, perché fa parte del mio mestiere e sono sensibile alle ragioni che intorno a quel problema si potevano innescare. Perché non è poi così pacifico il riconoscimento del diritto di voto a tutti coloro che si trovano a risiedere *pro tempore* in una città, anche se solo a titolo consultivo. Implica una concezione della cittadinanza assolutamente ampia. Oggi, forse anche per le discussioni che abbiamo sulla riforma elettorale, abbiamo le librerie piene di studi interessanti che analizzano nella storia il riconoscimento del diritto di voto come un elemento forte di caratterizzazione del sistema politico. [...] Quindi intorno alla questione: a quali condizioni riconosciamo la possibilità di manifestare una volontà in ordine agli indirizzi dell'amministrazione a me non sembrava poi così banale come ragionamento. Ha un suo senso: in che misura la residenza *pro tempore* in una città dà diritto a interloquire su decisioni che, nel bene e nel male, condizionano la situazione di questa città per generazioni? L'intervento, usiamo meccanismi meno emotivamente carichi di valori e disvalori, di un inglese o di un canadese residente per due anni a Torino in ordine all'opportunità di fare la metropolitana, sino a che punto poi è giustificato, posto che l'investimento, gli oneri e i benefici, vanno ben al di là dei suoi due anni di residenza a Torino? Certo il dibattito non è stato giocato su questo spessore intellettuale, ma il modo più banale come conflitto politico immediato. Ma la questione poteva avere un senso. Direi che poi trattandosi di referendum consultivo prevale il vantaggio, difatti io sono stato un sostenitore, come tutti gli altri gruppi. Prevale il vantaggio dell'elemento di integrazione che rappresenta, soprattutto pedagogicamente rispetto ai cittadini italiani e quindi l'idea di diminuire la distanza tra cittadino e non cittadino. Da questo punto di vista ha un valore pedagogico di civiltà giuridica. Poi la cosa era di grande interesse. Tutto sommato è stata un po' stupida la reazione ostruzionistica, ma che ci fossero dei dissensi non mi avrebbe creato stupori. In questo momento in Italia era comunque più utile l'aspetto pedagogico di diminuzione della distanza tra cittadini e non cittadini". (Intervista Comune di Torino)



Come si vede, un problema fondamentale che gli amministratori cercano di evitare è di avere a che fare con piccoli gruppi di immigrati non radicati in ambienti e in interessi concreti, che adottano una politica di protesta giocando al rialzo delle rivendicazioni e rischiano di innescare la speculare reazione di gruppi xenofobi autoctoni.

L'idea che vi debba essere una rappresentanza degli immigrati in quanto tali è accettata anche da altri gruppi politici, con l'eccezione della Lega Nord, la quale auspica per altro un assessorato comunale con competenze specifiche sull'immigrazione.

[Torino] "Rappresentanza delle comunità: io penso che a questo si debba andare. Non vedo perché non si possa arrivare addirittura ad avere delle rappresentanze a livello di consiglio comunale. Lo chiediamo per gli italiani all'estero; mi sono occupato di questo anni fa, anche in Australia [...] e una delle loro richieste era di avere rappresentanze a livello di consigli comunali. Si arrivò poi per legge. Qui si possono anticipare alcune forme che abbiano valore non solo consultivo. Ma esamineremo quali sono le possibilità, quali tipi di poteri possono essere dati a queste rappresentanze". (Novelli, Cfr. *supra* nota 4)

"Nei mesi scorsi sono stato fiero di essere in una città nella quale si sono previsti degli strumenti per dare voce a chi non è ancora cittadino. A chi vive i problemi di questa città, e quindi è cittadino di fatto, anche se non di diritto, e quindi sono stati previsti degli strumenti di consultazione. Credo che questa strada sia da perseguire con determinazione, anche se con prudenza. Credo si debbano dare anche delle funzioni più dirette ai cittadini di fatto, attribuire una capacità di incidere più direttamente nella vita della città, evidentemente per quello che riguarda i loro problemi. Sulla faccenda della consulta credo, per quanto mi è stato detto, che ci siano state grosse difficoltà, non sempre dovute a carenze dell'amministrazione. Ritengo sia un problema da riprendere in mano, credo che dei passi avanti siano stati fatti anche dai diretti interessati, credo sia uno strumento importante con cui l'amministrazione può dialogare". (Castellani)

"Si a quelle forme di consultazione di tutte le persone che vivono e operano in Torino, quindi anche gli immigrati. Non mi sentirei invece di sostenere un assessore all'immigrazione, e preferirei sostenere iniziative legate a progetti specifici". (Frigerio per Zanetti)

"Mi pare sia evidentissima la necessità di un assessorato all'immigrazione, perché se c'è una cosa che ha caratterizzato le giunte che ho visto negli anni in cui sono stato consigliere, è proprio la mancanza di una politica per l'immigrazione. Io ho sempre rimproverato i nostri avversari politici, coloro che sono favorevoli a quella che chiamiamo il disegno di una società multirazziale,

insomma quelli che sono comunque favorevoli all'immigrazione, di aver mancato a un grosso appuntamento politico, cioè di svolgere una politica coerente per l'immigrazione. Lo si è visto dalla povertà degli interventi amministrativi. La cultura politica della città di fronte all'immigrazione che cosa ha prodotto? Ha saputo produrre solo l'art. 9 dello statuto [partecipazione degli stranieri ai referendum consultivi], più un paio di interventi sulla scuola "Ariosto", più qualche deliberucchia di bassa lega. [...] Che cosa invece si potrebbe fare: un assessorato potrebbe essere un osservatorio, perché anche dal punto di vista di quelli, come noi, che sono piuttosto contrari all'immigrazione extracomunitaria, il fatto di essere contrari a un fenomeno non significa mica di non avere l'intelligenza politica e la responsabilità amministrativa di affrontare i problemi che si pongono nel momento in cui questa immigrazione, piaccia o non piaccia, esiste e quindi bisogna confrontarsi con essa. Quindi la prima cosa che chiederei a una giunta, come leghista, come persona civile e anche come avvocato, che quindi si è impattato più volte con questi problemi, è che vi sia un assessorato per l'immigrazione che dovrebbe avere i compiti che io proposi quando ci fu il dibattito sull'art. 9 dello statuto, che fu in realtà poco seguito dall'opinione pubblica. Noi proponemmo: superiamo la questione che ci sta opponendo e confrontiamoci attorno a un tavolo e mettiamoci d'accordo su una carta dei diritti e dei doveri del lavoratore o dell'immigrato extracomunitario. Noi siamo favorevoli a un approccio costruttivo ai problemi dell'immigrazione basato sul principio della promulgazione di una carta dei diritti e dei doveri". (Borghesio per Comino)

A Lione invece non esiste alcun organismo rappresentativo degli immigrati – o delle loro associazioni – ma la Commission extramunicipale du respect des droits et des relations avec les administrés si occupa di problemi generali che toccano anche gli immigrati e di essa fanno parte i rappresentanti di alcune associazioni di immigrati.

[Lione] "La Commission extramunicipale du respect des droits et des relations avec les administrés si è riunita la prima volta il 24 maggio 1989 e da allora con cadenza mensile. [...] La commission è legata alla Délégation au respect des droits (relations interculturelles et interculturelles et relations avec les administrés). A questo titolo essa è presieduta dall'*adjoint* responsabile. Commissione extramunicipale, essa non dispone di bilancio e non è un luogo di decisione. Voluta dalla Municipalità, la commissione dei diritti è anzitutto un luogo di scambio e quindi di dibattito. Sotto il punto di vista del rispetto dei diritti e delle relazioni con gli amministratori, amministratori e responsabili di associazioni, tecnici e cittadini riflettono e reagiscono insieme sui diversi aspetti della vita della città. Con i suoi resoconti sistematici e completi, diffusi pubblicamente, la Commission svolge anche un compito di informazione". (*Droit dessus, droit dessous. Publication de la Commission extramunicipale du respect des droits de la Ville de Lyon*, n. 1, 1993, pp. 1-2)



L'*adjoint au maire* competente in materia ha sottolineato con forza la sua motivata avversione a organi di rappresentanza specifici, come già riferito *supra*.

[Lione] "...Per quanto riguarda le relazioni interculturali e interculturali, è questa la terminologia che usiamo a Lione, io non ho voluto, non voglio e non vorrò mai creare una specie di struttura che di fatto marginalizzerebbe o ghettizzerebbe una parte della popolazione. [...] Nella commission extramunicipale che ho istituito e che presiedo non ci sono rappresentanze della popolazione immigrata. Non c'è una persona che dice di rappresentare la popolazione algerina, marocchina, spagnola... tutti i gruppi di immigrati in Francia. Non è così che vedo le cose. Ho voluto prendere in seno alla commissione delle associazioni che hanno vocazione generalista, che sono specializzate in certi campi. Ad esempio ci sono tutte le associazioni contro il razzismo e l'antisemitismo, ci sono anche associazioni che hanno una vocazione più particolare a interessarsi ai problemi degli immigrati, come la Cimade, o alla casa nei quartieri svantaggiati, come l'Alpil. Ma è per questo forse che funziona, a differenza di altre città ove si è voluto smistare, selezionare con questa volontà... È un'altra difficoltà che ho incontrato trattando il dossier della moschea. Lione non ha una moschea e se ne sta avviando la costruzione. Allorquando il sindaco mi ha affidato la questione, ho avuto la tentazione, l'ambizione e senza dubbio la presunzione di poter avere di fronte a me delle persone che rappresentassero la comunità musulmana. Mi sono presto reso conto che era un pio desiderio, irrealistico e irrealizzabile poiché la comunità musulmana è composita, vi si trovano almeno venti nazioni, gente che viene da culture del tutto diverse. Voglio dire: che cosa c'è in comune tra un musulmano dell'Africa nera e un musulmano turco? La cultura non è la stessa, la educazione non è la stessa: c'è la credenza nello stesso Dio. È molto ed è poco, perché lo stesso culto è diverso. Non si tratta di un problema solo lionese, tutta la nazione lo deve affrontare. È una sfida per il ministro degli interni, il ministro dei culti. Ci sono state iniziative interessanti prese dal ministro degli interni che aveva creduto di poter designare delle personalità rappresentative, di cui due lionesi, ma ciò non ha dato risultati concreti. È qualcosa di distinto, gestisco questo dossier in modo distinto da quello dell'immigrazione. D'altronde un buon numero di musulmani in Francia sono francesi. Questo per dire che la delegazione non ha una vocazione particolare a intervenire in questo campo. Devo riconoscere delle difficoltà e direi che, per il fatto che la mia delegazione è piccola, non ho una squadra, lavoro quasi solo con due collaboratrici [e con poco tempo a disposizione...]. Allora l'inconveniente di questa situazione è che personalmente ho pochi contatti con il terreno. Non ne ho né l'ambizione, né la competenza, non lo saprei fare. Il mio lavoro si situa a un livello di concezione, più intellettuale che un lavoro di terreno. L'azione è condotta, ma tramite la commission extramunicipale". (Intervista Mairie de Lyon)

Ritorna il problema delle distinzioni interne alle comunità immigrate e la nota difficoltà a trovare rappresentanti religiosi islamici. Nelle ultime parole dell'amministratore lionese emerge quello che può diventare il vero nodo della questione: la possibilità di un contatto effettivo tra l'amministrazione e gli amministratori, anche se stranieri.

Ancora una volta tuttavia l'*adjoint* ritiene che il problema non sia specifico di questa popolazione, ma vada affrontato e risolto per tutte le categorie di potenziali isolati o emarginati.

[Lione] «[Il passaggio della domanda politica dalla popolazione immigrata, o francese di origine immigrata, all'amministrazione comunale di Lione] direi che non è peggiore che per altri cittadini. Io ho anche la delega ai rapporti con gli amministratori, e ho avuto come priorità la creazione, nelle Mairies d'arrondissement, di strutture di accoglienza e di ascolto, non destinate specificamente agli immigrati, ma a tutti. Uno dei grandi errori che si commetterebbero, e che si sta commettendo d'altra parte, è di distinguere tra strati della popolazione. La sola distinzione che si può fare, e che purtroppo si deve fare, non è tra il francese e l'immigrato, no di certo perché l'immigrato per definizione è un cittadino, è una persona che ha dei diritti, non foss'altro che il diritto di essere in Francia, la difficoltà è lo status del non cittadino. Oggi nelle nostre società arriviamo a una situazione ove c'è una massa di popolazione che non ha più cittadinanza: penso agli stranieri clandestini in Francia, questi per definizione non sono cittadini perché si trovano sul suolo francese quando non hanno il diritto di esserci, questo è un vero problema. A fianco di ciò ci sono altri non cittadini che sono francesi, con passaporto, diritto di voto, ma che non sono più cittadini, la gente che dorme sotto i ponti, che sono completamente desocializzate, non si può dire che siano cittadini, non sarebbe vero. Non hanno più cittadinanza. Ma per tornare alla distinzione cittadino/immigrato io preferisco la distinzione cittadino /non cittadino, e l'immigrato per me è un cittadino, è un cittadino che non ha diritto di voto, ma che ha il diritto di essere in Francia dunque è cittadino. Si trova sottomesso allo stesso diritto, salvo il voto, e agli stessi doveri di un cittadino francese. Il clandestino è un'altra cosa: ha i diritti umani, questa è la tradizione francese – che purtroppo si sta perdendo – ma non ha diritti. Non ha nemmeno obblighi. (Intervista Mairie de Lyon)

Ma, ancor oltre, vi è chi rileva l'emergere di un problema di legittimazione dell'azione politica nei comuni ad alta presenza di immigrati stranieri.

[Lione] «Resto convinto che non si eluderà a lungo la questione del diritto di voto ai residenti da dieci anni, perché non è un problema di 'meglio essere democratici': è che c'è già una grossa crisi di legittimità politica degli eletti che è considerevolmente aggravata con il deficit di rappresentatività di certi eletti in comuni in cui la metà della popolazione non ha diritto di voto! Non si



può immaginare a lungo che i nostri eletti municipali, comunali, che sono oggi nel quadro della decentralizzazione dei poteri, si facciano eleggere da una minoranza di votanti. Nelle periferie, dove il problema esplode, la proporzione di stranieri è abbastanza elevata perché la legittimità degli eletti sia insufficiente. Io penso che questo è un problema di tecnologie democratiche. Quando la popolazione straniera residente, dico con la carta dei dieci anni, diverrà posta in gioco elettorale, allora le condizioni dell'integrazione miglioreranno: ci saranno candidati per difenderla, per farne una posta in gioco. Credo sia più questo che un surplus di qualità democratica che si concederebbe a una popolazione. La necessità di arrivare al voto passerà per la necessità di relegittimare un certo numero di eletti e di tradurre questa popolazione in posta in gioco elettorale. Non vedo alternative. [...A Lione non esiste una consulta municipale degli immigrati]. Tutte le iniziative parademocratiche, le commissioni extramunicipali con rappresentanti designati o eletti in qualche modo, nella regione sono poco frequenti. Esiste solo la Commission extramunicipale du respect des droits et des relations avec les administrés. È importante che si chiami così, perché noi ci siamo spesso battuti perché l'assessore non dimentichi la seconda parte che è importante". (Intervista Crardda)

In complesso la vicenda dei consigli consultivi di immigrati in Francia è difficile da valutare, anche se si propende per un certo pessimismo (Wihtold de Wenden, 1988: 263). Ne è stato indicato il valore simbolico e come esercizio di democrazia per i francesi come per gli immigrati, al di là dei risultati pratici conseguiti (Perotti, 1988). "Le ragioni del mezzo fallimento delle esperienze di rappresentanza consultiva stanno, a quanto pare, più nel fatto che gli immigrati hanno presto preso coscienza che si trattava di commissioni-alibi, che nella mancanza di interesse dei partecipanti per gli affari pubblici" (Wihtold de Wenden, 1988: 312). Di certo non si può eludere a lungo la questione della loro efficacia, a rischio di trasformarli in un fattore negativo, che crea scetticismo sull'efficacia della stessa democrazia.

L'accesso degli stranieri ai diritti politici, al di là delle diverse opinioni, è comunque un problema non più eludibile. La questione non va vista solo nel senso di concepire la partecipazione politica come il coronamento dell'assimilazione degli immigrati: anzi, questo punto appare assai dubbio in base all'esperienza francese, ove la partecipazione al voto amministrativo ha incontrato meno interesse e talora più incomprensioni proprio tra gli immigrati della Cee<sup>9</sup>. D'altra parte è stato osservato che sarebbe assurdo esi-

<sup>9</sup> Cfr. Dubet 1989: 100. Ma l'Haut conseil à l'intégration ribadisce che nella concezione francese dell'integrazione: "la partecipazione alla vita politica appare come il coronamento dell'integrazione più che come un suo presupposto" a differenza che nel Regno Unito (Haut conseil à l'intégration, 1991: 19). Il contrasto può in parte essere dovuto alla prospettiva adottata: sociologica e empirica in Dubet, istituzionale e teorica per l'Haut conseil à l'intégration.

gere dagli stranieri delle 'prove' di integrazione politica che non si esigono dai cittadini: l'indifferenza, la disinformazione politica o persino le opinioni antidemocratiche non sono cause di privazione del diritto di voto (Withold de Wenden, 1988: 311). Va inoltre ribadito che le condizioni di precarietà e di incertezza in cui devono vivere molti immigrati, anche perfettamente in regola, è di grave nocumento non solo alla possibilità di esercitare i propri diritti, ma anche a quella di inserire le proprie scelte politiche in una strategia di medio-lungo periodo.

In particolare si discute oggi della possibilità di ammissione degli stranieri al voto amministrativo a livello locale, in quanto si sostiene da più parti che, se l'elettorato attivo e passivo a livello nazionale resta la distinzione in ultima istanza tra cittadino e straniero, la partecipazione alla vita politica *latu sensu* delle comunità locali e delle formazioni sociali<sup>10</sup> degli stranieri si pone nei fatti con sempre maggior forza: gli immigrati pagano le tasse e subiscono le conseguenze di decisioni che non hanno contribuito a prendere.

In Francia tale possibilità trova contrari, o almeno perplessi, non solo molti cittadini, ma anche alcuni studiosi della questione. "Il sistema francese attuale ha per specificità la ricerca, attraverso un equilibrio giuridico che sino ad oggi perdura, la produzione di cittadini integrati che, una volta naturalizzati, non si individuano più attraverso la loro origine ma attraverso il diritto formale e reale che hanno di partecipare agli affari pubblici. Esso cerca di contrastare il ghetto dei non cittadini relativamente ben trattati sul piano sociale (in Germania) e i ghetti dei cittadini relativamente mal trattati sul piano sociale (in Gran Bretagna o negli Stati Uniti d'America)" (Weil, 1991: 311). Weil, al termine della sua accurata ricostruzione della storia delle politiche per l'immigrazione in Francia, avanza seri dubbi sull'opportunità di concedere il diritto di voto amministrativo agli stranieri. La Francia concede con relativa facilità la cittadinanza, ma esige il rispetto delle regole della repubblica; riconosce i diritti dell'individuo, ma contrasta i particolarismi religiosi e culturali nella sfera pubblica. "Il voto, rito repubblicano di conferma dell'appartenenza alla nazione è diventato un mezzo per identificare i membri della comunità nazionale. Chi vota è francese e cittadino" (Weil, 1991: 300). La concessione agli stranieri del voto amministrativo creerebbe, argomenta Weil, una sorta di cittadinanza di secondo ordine, un ghetto etnico di meteci semi-cittadini, contrapposto alla maggioranza di francesi *de souche*, giustificando "un ripiegamento su una concezione etnico culturale della nazione" (*Ibidem*). In tale eventualità, si

---

<sup>10</sup> Nel senso che il concetto ha nella costituzione italiana. Cfr. voce "Formazione sociale" (di S. Scamuzzi) in N. Bobbio, N. Matteucci, *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 1976.



sarebbe cittadino francese a pieno titolo per discendenza e non per adesione alla repubblica.

Ma anche sul piano locale questa concessione potrebbe avere gravi conseguenze: "la conseguenza logica della concessione del voto alle elezioni locali potrebbe essere l'instaurazione di un diritto di ingresso e di uscita dal comune, la costituzione del comune in *civitas* e la creazione di un diritto di residenza determinato sovranamente da esso: questo non sarebbe sempre a favore dello straniero". Insomma, "i vicinati possono essere aperti solo se i paesi sono, almeno potenzialmente, chiusi" (Walzer, 1987: 48). In conclusione: "il diritto di voto alle elezioni locali avrebbe l'inconveniente di destrutturare e di svalutare la comunità politica che si tratta di integrare. Essa rischierebbe inoltre di irrigidire una nuova discriminazione tra una élite cosmopolita e i nuovi poveri bloccati, dalla realtà sociale e dal loro diritto di voto nuovo fiammante, nelle loro case popolari" (Weil, 1991: 311).

Le analisi di Weil, sebbene non condivise da altri autori francesi, possono aiutare a capire la diffidenza degli amministratori lionesi verso forme di rappresentanza politica diretta degli immigrati anche a livello di comune. Come emerge dalla stessa opera di Weil, conviene forse distinguere tra gli aspetti identitari e simbolici dell'acquisizione dei diritti politici da quelli più operativi di formazione dell'opinione e di deliberazione. Si tratta evidentemente di due facce della stessa medaglia, ma analiticamente può essere utile discuterne separatamente. Il primo aspetto, su cui si è soffermato Weil, fa capo al paradosso dell'elettore: è evidente anche per gli stranieri che un voto conta poco; caso mai potrà esserci l'incentivo a formare dei partiti o delle lobbies etniche all'americana, con tutti i rischi connessi, in particolare quello ricordato sopra di rafforzare le identità etnico-particolaristiche contro l'identificazione nazionale che invece il voto dovrebbe esprimere.

Ma la vita politica della città è fatta anche di cose più quotidiane e ordinarie: bisogna capire le esigenze dei residenti, ottenere la loro collaborazione, risolvere piccole questioni, trovare idee e proposte, ecc. Per quanto aspetti identitari siano sempre e inscindibilmente presenti, resta il fatto che anche lo straniero meno incline a qualsiasi forma di integrazione ha esigenze, progetti, aspirazioni e dovrebbe avere diritto di esprimerli. Tutto ciò va visto sempre con la possibilità di un vantaggio reciproco o, meglio, collettivo, nell'ottica dell'armonia etnico-razziale come bene pubblico, nei termini di Banton (1985).

In questa seconda prospettiva il voto amministrativo diventa più uno strumento, non necessariamente l'unico o il più adeguato a consentire questa espressione e questa considerazione dell'opinione degli stranieri. Gli altri strumenti possono essere molteplici: consentire una piena partecipazione democratica agli organismi intermedi e associativi (comitati di quartiere,

rappresentanze di genitori di alunni, sindacati, ecc.); favorire e collaborare con l'associazionismo degli stranieri; creare organismi consultivi e commissioni *ad hoc*; accrescere il coinvolgimento e la partecipazione degli immigrati a tutti i momenti e le espressioni della vita collettiva.

Le due vie, allargamento del diritto di voto e crescita della partecipazione, non si escludono a vicenda, ma anzi sono collegate: il diritto di voto senza basi partecipative è vuoto e pericoloso, la partecipazione senza alcuna prospettiva di contare nelle decisioni di rilievo può ingenerare delusione e rivolta.

In conclusione sembra utile affrontare il problema della cittadinanza politica degli immigrati stranieri utilizzando tutte le tecniche disponibili in un ordinamento democratico per dare voce ai membri della *polis*. Da questo punto di vista il voto e la rappresentanza elettiva sono tecniche come altre per raggiungere uno scopo e non strumenti taumaturgici per risolvere qualsiasi problema.

L'elezione di rappresentanti non è di per sé sufficiente: è altrettanto importante radicare in identità e interessi concreti (non in senso banalmente economico) l'azione dei rappresentanti. Il nodo non è solo l'elezione, ma il radicamento di una rappresentanza politica in grado di gestire il conflitto. Ancora a monte questo richiede la costruzione di una popolazione con un'identità, un progetto, una struttura: che essa sia una comunità etnica chiusa ed esclusiva è solo una possibilità, e non necessariamente la preferibile. Ciò non implica che l'obiettivo sia l'"addomesticamento" politico degli immigrati (anche se in parte è proprio ciò che si verifica), ma la possibilità di mantenere il confronto e il conflitto su basi negoziali e di comunicazione, evitando di cadere in uno scontro distruttivo, in giochi a somma zero. Come ha rilevato Withold de Wenden (1988: 304), gli immigrati sono tanto più posta in gioco della politica locale quanto più sono esclusi dalla reale partecipazione alla vita politica e sociale. La partecipazione diventa quindi una via percorribile per depotenziare il conflitto, anziché acuirlo.

Pare quindi opportuno rafforzare l'associazionismo di base degli immigrati, che può diventare interlocutore specifico dell'amministrazione nei campi di intervento, al di là del problema della rappresentanza (qui conterebbe anche la capacità di dar vita a iniziative efficaci, non solo la rappresentatività in senso proporzionale). Per questo occorre fornire risorse e rendere gli organismi che rappresentano immigrati interlocutori politici a tutti gli effetti: le politiche puramente simboliche rischiano alla lunga di suscitare anche una protesta simbolica difficile da trattare. Si tratta insomma di prendere sul serio gli immigrati e di sviluppare un rapporto reciproco e democratico, senza paternalismi e senza diffidenze preconcepite.

Va anche tenuto presente che il rapporto non è puramente bilaterale



(pubblica amministrazione-associazioni di immigrati): esiste infatti tutto l'associazionismo nazionale, le chiese, gli operatori dei servizi che, al di là del fatto di essere talora pubblici dipendenti, hanno pure essi una posizione politica sulla questione.

Resta vero che la dimensione del potere è sbilanciata: questo costringe a riconoscere che vi sono interessi che predominano, e in genere non sono quelli degli immigrati. Ma significa pure che certi allarmismi sulle pretese interferenze degli immigrati sulla vita politica sono strumentali ed eccessive: l'azione di modellamento e di adattamento alla situazione locale esercitata dalle istituzioni di ciascun paese sugli immigrati e sulle loro associazioni sono più forti e profonde di quanto si ammetta di solito. Né va taciuto che i movimenti politici degli immigrati danno voce agli esclusi e contribuiscono così a creare condizioni di maggiore democrazia e libertà per tutti.

## Conclusioni

"Comincio a sospettare che voi attendiate una calata di barbari e migrazioni di popoli".

"Non mi piace indovinare. Il futuro non esiste, esso è composto dall'insieme di mille circostanze, necessarie e casuali, e dalla volontà umana, che dà risultati inaspettati e drammatici e *coups de théâtre*. La storia si improvvisa, raramente si ripete, approfitta di ogni imprevisto, bussa simultaneamente a mille porte diverse...chi sa quali si apriranno?..."

A. Herzen, *Dall'altra sponda* (tr. it. Milano, Adelphi, 1993, p. 74)

Sulle politiche per gli immigrati incombono problemi di enorme portata, dai rapporti tra Nord e Sud del mondo al senso stesso dello stato nazionale. Nulla sarebbe più illusorio che pretendere di aver colto l'essenza della questione, o trovato la soluzione, al termine di uno studio su due città. Inoltre, l'incertezza sembra inevitabile, connaturata a queste politiche: se non c'è un futuro già stabilito, una successione di fasi predeterminate, naturali, dovremo inevitabilmente compiere *insieme*, immigrati e cittadini, i prossimi passi e nessuno può pretendere di aver già tracciato la via che sarà percorsa, né di conoscere la meta che sarà raggiunta.

Le conclusioni dello studio vanno viste quindi come proposte di discussione e di riflessione che sintetizzano in forma puntuale alcuni risultati dell'indagine e propongono qualche ipotesi ulteriore. Possiamo porre domande, indicare nodi che ci pare importante sciogliere, più che fornire risposte. Anche se queste proposte potranno non essere condivise, ci sembra comunque importante fornire occasioni per accrescere la consapevolezza e la riflessione sull'azione condotta da ogni organizzazione, per limitare gli effetti indesiderati.



Accanto ai comportamenti individuali e ai movimenti sociali, le organizzazioni come attività collettive dirette a conseguire dei fini sono un elemento fondamentale nell'analisi dei fenomeni legati all'immigrazione nelle società contemporanee. Molti studi precedenti hanno al centro il problema dei diritti degli immigrati o la scelta tra grandi alternative nella costruzione di una comunità sociale e politica a partire da una pluralità di componenti. Questa ricerca ha tentato di focalizzare l'attenzione piuttosto sulle organizzazioni che sono in concreto chiamate a dare attuazione a questi modelli normativi e politici e che ne sono spesso gli artefici e gli attori principali. Ci sembra che sia necessario conoscere più a fondo la realizzazione della cittadinanza nella pratica quotidiana delle organizzazioni: come essa sia modellata dall'azione dei servizi sociali, degli enti pubblici, del volontariato confessionale e laico, dell'associazionismo.

Ogni organizzazione ha una cultura organizzativa, stili di azione, obiettivi ad essa propri. Tale varietà rende complessa la attuazione delle politiche nelle strutture di implementazione, in cui devono collaborare attori con logiche diverse e quindi si devono combinare spinte e contropunte, interpretazioni diverse, orientamenti divergenti. La logica degli interventi si può persino basare sull'esistenza di queste differenze, che diventano risorsa anziché vincolo o disfunzione. Ad esempio, lo stato può rifiutarsi di prevedere interventi a favore dei clandestini contando sul fatto che ci saranno comunque organizzazioni, pubbliche e private, che, tra mille difficoltà e contravvenendo alle norme, eviteranno che si creino situazioni drammatiche. Questa soluzione presenta vantaggi sul piano della prassi, ma lascia irrisolti i dilemmi di fondo e sovraccarica di tensioni le strutture di base.

Di contro, molti problemi che sono usualmente attribuiti a pregiudizi o ad atti di razzismo individuali potrebbero più utilmente venire riformulati come effetti strutturali di interazioni organizzative che aprono spazi a questo tipo di deviazioni.

Per capire la configurazione del sistema di intervento sugli immigrati in una città è importante conoscere la base di attivisti delle organizzazioni. Esistono fitte reti che collegano figure quasi imprenditoriali a una base di militanti, di volontari, di operatori, nelle quali si crea e si riproduce non solo un generico clima favorevole agli immigrati, ma un insieme di condizioni organizzative e politiche per la concreta attuazione degli interventi. È importante quindi fare in modo che questo "terreno di coltura" non si inaridisca.

Torino e Lione sono casi emblematici della importanza di questo tessuto di base per costruire la solidarietà. Anche se l'intervento pubblico per favorire la crescita e il consolidamento di questo tessuto associativo può essere guardato con sospetto, in quanto andrebbe contro i caratteri di spontaneità e di autodeterminazione del terzo settore, si possono prevedere efficaci dispositivi che aiutino le associazioni a crescere senza diventare dipendenti dal denaro pubblico.

L'incontro tra immigrati e organizzazioni di intervento sul sociale non è assolutamente un fatto automatico e scontato, ma un rapporto che si crea e va riprodotto nel tempo. Da esso derivano fenomeni di strutturazione delle popolazioni immigrate e si delineano strategie di politiche sociali. Le organizzazioni attraversano, e continueranno ad attraversare, momenti di crisi e di ridefinizione del loro rapporto con gli immigrati: questo momento dialettico è fondamentale per evitare che esse si sclerotizzino in un legame rigido con una utenza dipendente o manchino clamorosamente di cogliere le nuove esigenze e le nuove situazioni che emergono. In ogni caso gli immigrati sono profondamente influenzati dall'azione di queste organizzazioni, pubbliche e private, che tracciano confini di appartenenza e distinguono categorie che hanno poi una importanza determinante per l'attribuzione di risorse.

Gli immigrati, in quanto già presenti sul territorio nazionale, costituiscono una popolazione-oggetto di provvedimenti pubblici "mirati" e di specifici interventi delle amministrazioni locali. Siamo dunque di fronte, in Italia come in Francia, al configurarsi di un nuovo settore di politica sociale? Dubitiamo fortemente che i problemi posti ai sistemi di welfare occidentali dall'immigrazione straniera, e di conseguenza gli interventi per affrontarli, possano essere impostati in questi termini. Oltre al rischio di prospettiva insito nell'indebita assimilazione ad altri gruppi-problema (marginali, devianti o portatori di patologie specifiche), orientarsi verso un trattamento altamente differenziato e selettivo dei cittadini extracomunitari condurrebbe le burocrazie pubbliche a perseverare in una logica di straordinarietà ed improvvisazione, bilanciata dalla delega di fatto al volontariato. In termini di rapporti pubblico/privato, è forse appena il caso di ricordare come nel nostro paese le strutture caritative religiose siano sempre state le prime ad occuparsi dei nuovi problemi, poi seguite ed "intersecate" dagli interventi istituzionali (Consulta, 1990; David, 1992; Garelli, 1992). Si ripeterebbe quindi nel caso degli immigrati un percorso logico-politico storicamente consolidato, con la significativa differenza di un ancor più limitato impegno dello stato, circoscritto nell'ambito di politiche regolative che sembrano addirittura postulare l'esistenza di ruoli e azioni sociali in grado di supplire alle carenze del settore pubblico.



Ma al di là delle possibili relazioni (paritetiche o strumentali) tra amministrazioni pubbliche ed organizzazioni del privato sociale, il nodo cruciale riguarda un'auspicabile evoluzione degli interventi locali a favore degli immigrati, con il passaggio *dal gruppo-problema alle politiche urbane*.

Politiche pubbliche messe in campo per affrontare *anche* le questioni legate alla presenza di immigrati stranieri, ma complessivamente orientate a governare la città, differiscono ampiamente per contenuto sostanziale, componente autoritativa e giurisdizione sociale da interventi che perseguono soprattutto finalità di controllo e integrazione subalterna (cap. VII). Diverso è, ad esempio, regolarizzare formalmente gli immigrati e concentrarli in periferie "a rischio" (o destinate a diventare tali), oppure puntare al recupero dei quartieri degradati attraverso un uso estensivo degli strumenti urbanistici e servizi di supporto al tessuto sociale (connettendo in rete, come già si è detto, istituzioni pubbliche e agenzie private, dalla scuola alla parrocchia, dall'Ussl alle associazioni ed ai vari comitati civici).

Anche per quanto riguarda lo stile e i contenuti dell'intervento pubblico su scala locale, che ha rappresentato uno dei temi specifici della ricerca, le riflessioni che ci sentiamo di proporre assomigliano più ad un catalogo di problemi che ad un ventaglio di soluzioni.

Una prima considerazione riguarda il significato di profonda sfida culturale e organizzativa che la presenza degli immigrati assume nei confronti delle tradizionali routines amministrative.

Ad un iniziale "spiazzamento" del tutto connaturato con la propria fisionomia giuridico-formalistica, le burocrazie pubbliche hanno reagito sia con qualche tentativo poco riuscito di ingegneria istituzionale (si pensi alla parabola del ministero per l'immigrazione, o ancora alla creazione di commissioni e consulte nazionali e locali), sia con la mobilitazione di apparati tradizionali (dalle questure alle Ussl) incaricati di attuare provvedimenti generalmente caratterizzati da obiettivi e risorse indefiniti.

Un secondo e correlato tema è quello dell'adeguatezza tecnica e degli atteggiamenti etico-professionali delle amministrazioni chiamate a vario titolo ad occuparsi di immigrati. Come si è visto, accanto ad un ancora prevalente orientamento inerziale e reattivo (ci si occupa dello straniero quando non se ne può fare a meno, proceduralizzando eccessivamente l'intervento o delegandolo al privato sociale), emergono dalle istituzioni nuovi segnali. Sul piano delle strutture come su quello dei comportamenti, la ricerca sul campo ha permesso di individuare sia a Torino sia a Lione (forse in misura più marcata) importanti indizi dell'accresciuta capacità, da parte degli attori pubblici, di occuparsi degli immigrati scambiando rigidità burocratica con flessibilità amministrativa (Dupuy e Thoenig, 1986).

Il terzo ed ultimo aspetto riguarda ciò che abbiamo in precedenza definito *strategia di rete* (capp. IV e VII). L'esigenza di valorizzare le esperienze locali maggiormente significative sul piano della capacità di connessione tra risposte istituzionali e socialità organizzata, configurando modelli di intervento in grado di coniugare progettualità politica e flessibilità operativa, nasce dalla constatazione, o se si vuole dalla scoperta consapevole, che sulla scena delle comunità urbane multietniche tutti gli attori (pubblici e privati, decisori e destinatari, sostenitori e persino oppositori) sono portatori di "buone ragioni", cioè di interessi e risorse potenzialmente attivabili.

In Italia c'è una generale difficoltà a costruire un tessuto istituzionale, a far lavorare insieme le diverse parti del sistema (il che non esclude il conflitto), individuando i punti di responsabilità e le regole contrattuali. Ne consegue che i conflitti diventano tutti a somma zero, non si riesce a concepire che il conflitto sia uno strumento per *risolvere* i problemi, allora si oscilla dal pragmatismo più banale all'ideologizzazione più astratta e dura. Questa tendenza è particolarmente deleteria nel caso dei rapporti con gli immigrati perché surriscalda politicamente lo scontro e abbandona poi la attuazione degli interventi alle difficoltà quotidiane. Questa linea di condotta può alimentare anche la contrapposizione ideologica da parte degli immigrati, in forme politiche o religiose. Il fondamentalismo religioso è certamente un problema emergente nel quadro internazionale, ma non deve diventare scusa per negare ogni possibilità di dialogo con gli immigrati: si tratta di creare le condizioni in cui il confronto può essere condotto e mantenuto nella normale dialettica culturale e politica.

Torino, come Lione, è una città che fornisce assistenza alle persone in difficoltà a livelli qualitativi e quantitativi superiori a quelli di molte altre città. Essa dispone di una solida struttura di organizzazioni assistenziali, quindi di istituzioni totali, inglobanti, forti sul piano identitario e progettuale. Tuttavia, Torino offre poche occasioni per giochi interattivi, per prevenire il disagio, per arricchire i percorsi (Bagnasco, 1986). È una città di sfere sociali tendenzialmente comunicanti e isolate: gli stranieri rischiano di diventare l'ennesima sfera particolare, più isolata di altre, se la città non saprà offrire occasioni di pieno sviluppo alla varietà di percorsi umani e sociali possibili, e non solo soccorso nel bisogno. Questo rischia di essere tanto più vero se mancherà l'aggancio del sistema produttivo con l'immigrazione: se le forti strutture di sostegno sociale non potranno avere come contraltare le organizzazioni produttive che integrano e inseriscono nei suoi percorsi la forza lavoro immigrata.

Lione, da questo punto di vista, pare avvantaggiata dall'esistenza di un so-



lido ed efficiente apparato amministrativo in cui esistono numerose procedure che coinvolgono tutti i livelli di potere e i diversi organismi operanti sul territorio.

Le organizzazioni che si sono mobilitate a favore degli immigrati hanno svolto un compito essenziale e di grande valore civile. Nel corso di questa ricerca è stata costante l'impressione di avere interlocutori con alti livelli di competenza e di impegno. Tanto maggiore risulta, in contrasto, la cattiva situazione in cui si trovano a vivere gli immigrati. Con tutta evidenza, il centro degli interessi politici complessivi non grava certo sulle popolazioni marginali, quali gli immigrati.

A Torino in particolare l'intervento sembra sinora rimasto sul piano dell'assistenza, senza una capacità progettuale di ampio respiro, al di là di alcune valide, ma limitate iniziative per uscire da tale logica. Soprattutto pesa la progressiva marginalizzazione di tanti immigrati, che ormai sopravvivono ai confini del vivere civile o sono decisamente intrappolati in circuiti di malavita. Uno degli elementi più inquietanti, anche se esso non può venire generalizzato ed esagerato, è proprio la progressiva integrazione in sfere devianti di un certo numero di immigrati, che non aspirano più a uscire da quella che è ormai una forma di inserimento economicamente soddisfacente per i livelli di reddito che consente. Questa marginalizzazione degli immigrati è tanto più grave e visibile a Torino proprio perché questa città non è un esempio estremo di area in crisi sociale. Il fatto che neppure in una città con una presenza limitata di stranieri e con una efficienza relativamente maggiore dell'apparato pubblico e privato di intervento sociale si sia riusciti a invertire decisamente la tendenza non è incoraggiante per gli sviluppi futuri della situazione. Nel caso italiano sembra particolarmente preoccupante la possibilità che l'intervento a favore degli immigrati non venga incluso nella sfera dei diritti sociali di questi ultimi, ma lasciato sempre più all'intervento volontario privato, al "buon cuore" di chi voglia farsene carico, presumibilmente insieme ad altre categorie a rischio, accrescendo la marginalità e la dipendenza degli immigrati.

Su tutta la politica per gli immigrati sembra pesare la relativa inefficienza dello stato italiano e la sua difficoltà a limitare le disuguaglianze sociali e territoriali: la disuguaglianza che nasce dall'immigrazione non sembra sfuggire alla regola, così come la tendenza a delegare l'intervento ad agenzie locali e settoriali.

In Francia è particolarmente evidente il dualismo tendenziale tra i gruppi sociali pienamente inseriti nel sistema socioeconomico e gli esclusi che non ce la fanno a tenere il passo e sui quali pesa la crisi di quel mondo popo-

lare che fungeva da sostrato integratore per gli immigrati di un tempo. In Italia sembra più scontato che esistono forti disparità di sviluppo sociale e quindi l'esistenza di una nuova fonte di disparità, l'immigrazione, sembra paradossalmente meno scandalosa: un problema che si aggiunge a tanti altri. Ma in generale il problema è più complesso e riguarda il senso stesso dell'azione della società su se stessa per mantenere elevati livelli di coesione e di solidarietà. In particolare, il lavoro degli operatori sociali cambia profondamente: "Non si tratta più di aiutare qualche individuo rimasto indietro a raggiungere il resto della truppa. Si tratta di gestire nell'emergenza una massa di esclusi di lunga durata" (Ion, 1993: 49). Ma questo vuol dire che il problema di una minoranza permanente, di una diversità non facilmente riducibile, non si pone solo per gli immigrati, ma per tanti altri gruppi sociali: è l'intera società che oggi procede in ordine sparso e senza una mèta unica. Vi è anzi chi ritiene che in una certa misura tale difformità di obiettivi ultimi vada tutelata e incentivata. Tutta l'azione sociale ne risente e ne deve tener conto, è l'integrazione della società a dover essere ridefinita.

L'uscita dall'emergenza, sovente invocata come passaggio fondamentale delle politiche per l'immigrazione in Italia, deve avvenire su un duplice piano: nelle logiche interne del sistema tale uscita richiede un miglioramento nella prassi burocratiche e il superamento di blocchi organizzativi che rendono in generale lenta e difficoltosa l'attivazione di tutte le politiche in Italia. Sul piano generale, l'emergenza può essere superata solo in senso relativo, prendendo piena consapevolezza della complessità e della gravità delle situazioni. In particolare sembra illusorio immaginare che i flussi migratori si possano ridurre a un disciplinato ingresso di poche migliaia di tecnici con casa e lavoro assicurati: le situazioni di primo arrivo in condizioni drammatiche e irregolari sono e resteranno un dato non eliminabile e che va fronteggiato con misure continue e adeguate, non di puro controllo poliziesco. L'uscita dell'emergenza non si configura dal punto di vista organizzativo come l'abbandono della fase di prima accoglienza a favore di quella dell'accesso da parte di tutti gli immigrati alle stesse risorse qualitative e quantitative degli italiani di pari ceto. La situazione lionese mostra che, accanto alle tante famiglie di origine immigrata che sono inserite pienamente nel tessuto sociale della città, nel bene e nel male, continuano a esistere gruppi di immigrati con esigenze specifiche (ad esempio, che richiedono residenze in foyer e non in alloggio) e proseguono gli ingressi di *primo arrivants* (richiedenti asilo, profughi, familiari di residenti, clandestini) che abbisognano di strutture di prima accoglienza e di assistenza. Sembra quindi da prevedere una pluralità di iniziative contemporanee e coordinate in grado di fronteggiare diversi tipi di esigenze.



La società italiana, e Torino non potrà fare eccezione, sembra oggi correre il rischio di offrire riconoscimenti anche sostanziali alla cultura e alla religione degli immigrati, ma senza fermare il degrado della loro situazione sociale ed economica. È certamente un elemento positivo che in Italia il dibattito sulla società multiculturale si sia sviluppato quasi subito, senza dover attendere lunghe fasi di maturazione come in altri paesi. È anche stato proposto di aprire spazi istituzionali alle comunità religiose immigrate sulla scia di quanto già previsto per la chiesa cattolica. Va tuttavia considerato che il riconoscimento formale di dignità alle comunità culturali e religiose immigrate può essere del tutto illusorio se nella pratica gli orientamenti culturali e confessionali predominanti restano saldamente padroni delle regole del gioco e possono persino utilizzare l'argomento del rispetto delle minoranze per tutelarsi come se tali fossero, rifiutando un maggior confronto culturale e politico fra tutte le parti.

Se a tale riconoscimento non si unisce una piena assunzione di dignità sociale ed economica si rischia di ottenere comunità deprivate, di marginali, distinti per cultura e per religione, facile bersaglio del razzismo.

Se predomina la logica delle comunità etniche è possibile inoltre che la pace tra gruppi e la loro stessa convivenza siano garantite solo da un potere superiore tendenzialmente di tipo oligarchico anziché democratico, che cioè rappresenta comunità e non individui, con gravi rischi per la coesione nazionale e per il confronto politico.

I modelli nazionali di integrazione risultano reali ed effettivi, e aiutano a capire le problematiche locali. Tuttavia questi modelli non sono strutture deterministiche, ma configurazioni nel senso di Elias: dalle molte azioni di attori singoli e associati derivano assetti complessivi del cambiamento sociale che non sono voluti intenzionalmente. Non si devono pertanto banalizzare i modelli nazionali, o renderli schemi interpretativi *a priori*. I modelli esistono in quanto sono espressi da istituzioni e da logiche di azione. In particolare il modello francese non va ridotto alla linea centralismo-assimilazionismo. Resta aperto il problema di capire meglio se e in quali termini si possa parlare di un modello italiano e che utilità euristica esso abbia.

Come è stato più volte rilevato, la questione dell'integrazione degli immigrati rischia di essere mal posta. Le condizioni sociali e culturali di vita degli immigrati cambiano inevitabilmente con la migrazione, così come la nostra società si modifica per questa presenza. Le crescenti differenze che si registrano fra emigranti di una stessa provenienza stabilitesi in paesi diversi sembrano confermare il forte potere di trasformazione che le istituzioni sociali e politiche di uno stato esercitano sugli immigrati. Anche quan-

do il rapporto è conflittuale, esso di solito si avvia entro forme e canali che sono quelli tipici del sistema politico della nazione, e questo è un primo fondamentale passo verso l'integrazione.

Tra i modelli elaborati dalla letteratura politologica per descrivere dinamiche decisionali, il cosiddetto *garbage can model*, che sottolinea "l'analogia tra il contenuto del tutto casuale di un cestino per rifiuti e l'altrettanto casuale combinazione (mediata da fattori contingenti) tra problemi, soluzioni, partecipanti ed opportunità di scelta" (Ires, 1993b: 232), si presta bene a descrivere la logica con cui sovente viene impostata la "questione immigrati".

Come suggerisce tale teoria, possono esistere soluzioni politiche che cercano problemi a cui applicarsi (e non l'inverso, come si ritiene usualmente): del pari possono esistere rappresentazioni sociali che cercano problemi: allarme, disagio sociale, frustrazioni possono così fissarsi sull'immigrazione e applicare a essa politiche di ordine pubblico che, in assenza di immigrazione, si sarebbero indirizzate su altri fenomeni.

L'immigrazione viene sovente mescolata a problemi diversi e diviene simbolicamente responsabile di tutti i mali. Nel discorso politico di certi gruppi, come nel discorso quotidiano degli abitanti di alcuni quartieri l'immigrazione diventa capro espiatorio sui quali sfogare frustrazioni, disagi e rancori che non trovano soluzioni positive. Per altro i temi specifici e i gruppi di immigrati sui quali si concentra l'ostilità variano nel tempo e nello spazio, secondo quella "geometria variabile" del razzismo di cui parla Gallisot, in relazione a più generali rapporti politici internazionali. In Francia ad esempio l'ostilità nei confronti degli immigrati italiani fu assai maggiore che nei confronti dei magrebini sino alla seconda guerra mondiale. Dopo di che si cominciò a sostenere invece che gli Italiani erano facilmente integrabili, mentre si accentuava l'ostilità verso gli Algerini. La distanza sociale e l'ostilità tra popolazioni non sono predeterminate e immutabili, ma dipendono da configurazioni storiche. È possibile allora ipotizzare che *l'integrazione avvenga per svolte epocali*: gli inassimilabili di oggi possono essere ritenuti domani perfettamente integrati, salvo spostare la preoccupazione su nuovi gruppi. Questo può significare che occorre prestare molta attenzione ai cicli della xenofobia in relazione agli assetti politici internazionali.

Lo stato si è tradizionalmente costruito frantumando i confini locali, le appartenenze ristrette e contrapponendosi alle comunità che creano legami, fanno bozzolo, ma anche escludono: è oggi possibile una sintesi? In specifico, quali compiti possono svolgere le città: possono creare le condizioni perché i segmenti della società non se ne vadano ognuno per conto suo, senza per questo appiattire differenze e progetti di vita? La sfida è



di vasta portata, ma si propone direttamente nell'azione politica quotidiana.

Il paradosso dell'immigrazione nelle città è proprio che, laddove avviene concretamente l'incontro fra autoctoni e immigrati, nei quartieri popolari, nelle strade, nelle scuole, possono aversi i maggiori attriti e le più forti contrapposizioni. Eppure *è in questi luoghi che diventa possibile il passaggio da un conflitto distruttivo a un confronto, magari aspro, ma costruttivo verso una nuova possibile convivenza*. Laddove il confronto resta puramente ideologico, immaginato, come nei quartieri benestanti o nella campagne, questo passaggio è anche più difficile proprio perché non si può ancorare in una interazione sociale effettiva. Ci troviamo in una situazione in bilico tra una "macro-xenofobia" verso gli immigrati come insieme e una "micro-integrazione" degli immigrati come persone e famiglie residenti.

Il problema, e la sua soluzione, riguarda anzitutto il rapporto tra il potere locale e gli amministratori in generale. Sono necessari grandi sforzi e un notevole impegno volontaristico per creare condizioni di comunicazione, di dialogo anzitutto fra l'amministrazione e i cittadini. Se s'instaura tale dialogo allora diventa possibile risolvere anche la scottante questione dell'alloggio per gli immigrati, decidere chi dovrà convivere con essi. Le situazioni che si configurano in concreto sono tre:

- 1) concentrazione degli immigrati in quartieri etnici: è una soluzione pericolosa sul medio-lungo periodo perché, in cambio di una pace sociale immediata di breve durata, crea ghetti e acuisce le contrapposizioni;
- 2) equidistribuzione degli immigrati sul territorio: è una soluzione che un minimo di realismo politico costringe a riconoscere come difficile: essa può esigere misure impositive che rischiano di suscitare ondate di xenofobia a tutto vantaggio della destra anti-immigrati;
- 3) la terza soluzione è cercare di creare le condizioni per una convivenza possibile con gli immigrati là ove essi sono attualmente, con misure di *brassage* di popolazioni a livello micro, cercano anche la collaborazione politica e finanziaria dei comuni che non ospitano stranieri, ma soprattutto rinsaldando il tessuto sociale e associazionistico locale.

Il superamento delle comunità è considerato nel pensiero sociologico passaggio fondamentale per la costituzione della logica di mercato delle società contemporanee e questo pare opporsi alla loro reintroduzione. Tuttavia è necessario mantenere un sostegno sociale per gli individui, non abbandonarli in condizioni di totale atomizzazione: bisogna riconoscere che l'appartenenza comunitaria è, e resta una base importante per l'identità e la socialità, la cui perdita può avere effetti devastanti, così come un suo uso puramente conflittuale (Rex, 1986). *La sfida sembra vertere allora sulla possibilità per la comunità locale di creare le condizioni per funzionare come centro di identificazione di coinvolgimento sociale e culturale, per essere una*

*comunità che non comporti una società spezzata in gruppi reciprocamente chiusi e ostili (la Gemeinde come base di una Gemeinschaft).* Il vicinato, gli interessi comuni locali, la partecipazione ad attività e situazioni di vita comuni possono essere una base per una nuova forma di convivenza tra immigrati e autoctoni che annulli tale contrapposizione a favore di una composizione di identità e di gruppi, che consenta la massima libertà di azione agli individui, senza costringere a rinnegare i valori e gli stili di vita del gruppo. Il compito è certamente arduo, ma quali alternative esistono? Queste non sono solo scelte etiche ma politiche nel senso più alto del termine, di costruzione della *polis*, della comunità associata.

In vista di questa costruzione di una nuova forma di convivenza a dimensione locale, Torino e Lione possono, e in quale modo, cooperare in materia di politiche per gli immigrati? Si dovrebbe trattare solo di uno scambio di informazioni, o è possibile pensare a forme di collaborazione più operative, a partire da una migliore intesa fra italiani e francesi nel quadro della comunità europea? Ribadiamo la nostra convinzione che non si possono prefigurare gli esiti del processo, ma solo le condizioni in cui le soluzioni possono essere cercate insieme e contrattate. Costruire un modello di società multietnica da imporre agli immigrati sarebbe inaccettabile: se si prende sul serio il compito, occorre creare le condizioni perché le scelte possano essere davvero il frutto di un confronto aperto.









Appendix

### *Glossario degli acronimi*

ACFAL	Association de coopération franco-algérienne
ACLI	Associazione italiana dei lavoratori italiani
ALPIL	Association lyonnaise pour l'insertion par le logement
CEFISEM	Centre d'information et de formation des personnels concernés par la scolarisation des enfants de migrants
CGT	Confédération générale du travail
CICSENE	Centro italiano di collaborazione per lo sviluppo edilizio delle nazioni emergenti
CIE	Centro di iniziativa per l'Europa
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués
CIDISS	Centro di informazione e di documentazione per l'inserimento scolastico degli stranieri
CISCAST	Centro per l'accoglienza e lo scambio culturale con gli stranieri
CLAP	Comité de liaison pour l'alphabétisation et la promotion
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
COURLY	Communauté urbaine de Lyon
CRARDDA	Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile
CRIPI	Commission régionale pour l'insertion des populations immigrés
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DOM-TOM	Départements d'outre-mer, Territoires d'outre-mer
DSQ	Développement social des quartiers
CEE	Comunità economica europea
ELCO	Enseignant de langue et culture d'origine
FAS	Fond d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles
FONDA	Fondation pour la vie associative
HLM	Habitation à loyer modéré
IACP	Istituto autonomo case popolari
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRES	Istituto di ricerca economico-sociali
IRRSAE	Istituto regionale per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativo



JALB	Jeunes arabes de Lyon et banlieue
MAFPEN	Mission accademique de formation des personnels de l'Education nationale
MSI	Movimento sociale italiano
MTE	Maison des travailleurs étrangers- espace de vie pour tous
OMI	Office des migrations internationales
OPCHLM	Office public communautaire d'habitation à loyer modéré
PCF	Parti communiste français
PRI	Partito repubblicano italiano
PRIPI	Programme régional d'insertion des populations immigrées
RMI	Revenu minimum d'insertion
RPR	Rassemblement pour la République
SERMIG	Servizio Missionario Giovanile
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SONACOTRA	Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
SSAE	Service sociale d'aide aux émigrants
USL	Unità sanitaria locale
UPLMO	Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione
URLMO	Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione
ZUP	Zones urbaines prioritaires

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Alberoni F., Baglioni G., *L'integrazione dell'immigrato nella società industriale*. Bologna: Il Mulino, 1965.

Allasino E., "Torinesi e nuovi immigrati: un difficile rapporto tra vecchie divisioni e problemi emergenti", *Politiche del lavoro*, 21, 1992, pp.201-222.

Ambrosini M., Blangiardo G.C., Colasanto M., Zanfrini L., *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*. Milano: Vita e Pensiero, 1993.

Anfossi A., "Differenze socioculturali tra gruppi piemontesi e meridionali a Torino", in *Cris*, 1962, pp. 243-266.

Anfossi A., "Le interazioni tra organizzazioni", in *Studi organizzativi*, 1-2, 1979, pp. 79.112.

Ascoli U., *Movimenti migratori in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1979.

Axelrod R., *Giochi di reciprocità*. Milano: Feltrinelli, 1985.

Bagnasco A., *Torino. Un profilo sociologico*. Torino: Einaudi, 1986.

Baldissera A., *La svolta dei quarantamila: dai quadri Fiat ai Cobas*. Milano: Comunità, 1988.

Balbo L., Manconi L., *I razzismi possibili*. Milano: Feltrinelli, 1990.

Balbo L., Manconi L., *I razzismi reali*. Milano: Feltrinelli, 1992.

Banton M., *Promoting racial harmony*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Baptiste F., Pastore F., Russo G., *Una città di fronte all'immigrazione*, Circolo "L'eau vive". Torino, 1991.

Bardach E., *The implementation game: what appens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press, 1977.

Bastenier A., "L'immigrazione nel quotidiano: la funzione sociale della diceria", *Prospettiva sindacale*, 79-80, XXII, marzo-giugno, pp. 176-199, 1991.



Bastenier A. et al., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, scritti di Albert Bastenier, Felice Dassetto, John Rex, Catherine Wihtol de Wenden, Ulrike Mehrlander, Carl Schierup, Danièle Joly, Han Entzinger, Jean Leca. Torino: Fondazione Agnelli, 1990.

Bastenier A., Dassetto F. (eds), *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*. Bruxelles: De Boeck-Wesmael, 1990.

Beaud S., Noiriel G., "Penser l'intégration des immigrés" in Taguieff, 1992: II, 1992, pp. 261-282.

Backer G., *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

Begag A., "Les immigrés et la perception de l'espace urbain", *Metropolis*, 81, 1987, pp. 42-46.

Begag A., Chaouite A., *Ecart d'identité*. Paris: Seuil, 1990.

Belbahri A., *L'insertion par l'économique. Les micro-entreprises à caractère social dans l'agglomération lyonnaise*, ARIESE-Université Lyon II, mimeo, 1986.

Belotti V., Rasera M., *Gli immigrati immaginati. Un'esplorazione delle opinioni sugli immigrati in un'area veneta*, Venezia: Fondazione Corazzin, 1992, (collana ricerche n.13).

Benson J.K., *Il reticolo interorganizzativo come nuovo campo di indagine*, in Zan, S. (a cura di) 1988, pp. 187-216.

Bourdieu P. (sous la direction de), *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.

Breton A., Wintrobe R., *La logica del comportamento burocratico*. Bologna: Il Mulino, 1988.

Bruni M., Pinto P., "Dalle cause delle immigrazioni extracomunitarie in Italia alle politiche di gestione del fenomeno migratorio" in Cocchi, 1990, pp. 641-654.

Brubaker W.R. (ed), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America, 1989.

Bulsei G.L., *Le politiche ambientali. Intervento pubblico e regolazione sociale*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1990.

Bulsei G.L., *Società, servizi e politiche pubbliche*, Materiali per il corso di politica dei servizi sociali, Università di Torino, Scuola a fini speciali per assistenti sociali, 1993.

Callovi G., *Les migrations internationales dans l'Europe communautaire: amorce de la fin d'une politique nationale?* Bruxelles: Fotocopia, 1988.

Camastra S., *I rapporti tra politica e amministrazione nelle collettività territoriali francesi*. Azienda pubblica, 1, 1993.

Camera dei Deputati, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Indagine conoscitiva sulla condizione dello straniero in Italia e sui fenomeni di razzismo*. Roma: Servizio Commissioni parlamentari, 1990.

Carchedi F., Scricciolo L., "Alcuni aspetti delle politiche sociali sull'immigrazione", *Animazione sociale*, 11, 1991.

Caritas Italiana, *Immigrati terzomondiali. Dal rifiuto all'accoglienza*. Bologna: Emi, 1987.

Castles S., *Here for good. Western Europe's new ethnic minorities*. London: Pluto Press, 1984.

Castronovo V., *Torino*. Roma-Bari: Laterza, 1987.

Cavalleri P., Piscitelli D., "Il lavoro sociale tra istituzione e privato sociale", *Marginalità e società*, 15, 1990.

Censis, *L'Europa del sociale. Un processo di integrazione dal basso*. Milano: Angeli, 1991.

Centro per l'educazione, "Interventi formativi rivolti agli stranieri extracomunitari", numero monografico di *News educazione*, II, 4 maggio, 1993.

Cespe, *Flussi migratori e ricerca sociale in Italia: una lettura d'insieme*, di Vaifra Palanca. Roma: Cespe, 1990 (Papers n. 1).



Cicsene, *Monitoraggio dell'habitat e dell'accoglienza degli stranieri extra-comunitari in Piemonte*, rapporto per la Regione Piemonte. Torino, 1991.

Città di Torino, *Annuario statistico 1990*. Torino, 1992.

Cnel, *Società e istituzioni di fronte al processo migratorio*. Roma: Cnel, 1991.

Cnel, *Immigrazione e tessuto delle rappresentanze*. Roma: Documenti Cnel n.27, 1993a.

Cnel, *L'erranza nel migrare. L'immigrazione nella provincia italiana*. Roma: Documenti Cnel, n.34, 1993b.

Cnel – A.A.S.Ter, *Riconoscere e riconoscersi. Il senso delle società locali e il vissuto dei soggetti migranti in dieci incontri territoriali da Como a Palermo*. Roma: Cnel, 1990.

Cnr-Irp, *Gli Italiani e l'immigrazione straniera. Caratteri del fenomeno e opinioni*, di Corrado Bonifazi, Working Paper 06/90, 1990.

Cocchi G., (a cura di), *Stranieri in Italia. Caratteri e tendenze dell'immigrazione dai paesi extra-comunitari*. Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo. Bologna, 1990.

Commissariat Général Du Plan, *Immigration: le devoir d'insertion*. Paris: La documentation française, 2 voll, 1988.

Conferenza Nazionale dell'Immigrazione – Censis, *Immigrati e società italiana*. Roma: Cnel-Editalia, 1991.

Conferenza Nazionale dell'Immigrazione – Università Bocconi, *Immigrazione e diritti di cittadinanza*. Roma: Cnel-Editalia, 1991.

Consulta Nazionale Opere Caritative ed Assistenziali, *Chiesa ed emarginazione in Italia*. Elle Di Ci, 1990.

Costa-Lascoux J., *De l'immigré au citoyen*. Paris: La documentation française, 1989.

Cotesta V., *La cittadella assediata. Immigrazione e conflitti etnici in Italia*. Roma: editori Riuniti, 1992.

Cris (Centro di ricerche industriali e sociali di Torino), *Immigrazione e industria*. Milano: Comunità, 1962.

Crozier M., Friedberg E., *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*. Milano: Etas, 1978.

Dassetto F., "Pour une théorie des cycles migratoires", in Bastenier A., Dassetto F. (eds), 1990a, pp.11-39.

Dassetto F., "L'immigration et les équilibres difficiles d'une gestion communale" comunicazione presentata al convegno Adri *L'intégration locale des populations d'origine immigrée en Europe*, Paris, 8-9 octobre, 1990b.

David P., "Pubblico e privato nel settore assistenziale", *Stato e mercato*, 36, 1992.

De Bernart M., "Le politiche sociali per immigrati e migranti" in Donati, Pierpaolo (a cura di) *Fondamenti di politica sociale. Obiettivi e strategie*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1993, pp.97-138.

Del Boca A., *Gli Italiani in Africa Orientale. Nostalgia delle colonie*, Roma-Bari: Laterza, 1984.

Del Boca A., *L'Africa nella coscienza degli Italiani*. Roma-Bari: Laterza, 1992.

Dench G., *Minorities in the open society. Prisoners of ambivalence*. London: Routledge & Kegan Paul, 1986.

Dente B., "L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche: problemi di teoria e di metodo", *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 3-4, 1982, pp. 3-43.

Dente B., "Il governo locale" in Freddi, 1989a.

Dente B., *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*. Rimini: Maggioli, 1989b.

Dente B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1990.

Dente B., Gario G. (a cura di), *Il governo locale possibile. Poteri e operatività delle autonomie locali in Lombardia*. Milano: Angeli, 1992.



De Rudder V., "Le relazioni interetniche in situazione di coabitazione", *La critica sociologica*, 89, primavera, 1989, pp.39-60.

Diamanti I., *La lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*. Roma: Donzelli, 1993.

Donati P.P., Sgritta, G.B. (a cura di), *Cittadinanza e nuove politiche sociali*. Milano: Angeli, 1992.

Doxa, *Gli stranieri in Italia*, Bollettino della Doxa, XLV, 9-10-11, luglio, 1991.

Dubet F., *Immigration. Qu'en savons-nous? Un bilan des connaissances*, "Notes et études documentaires". Paris: La documentation française, 1989.

Dupuy F., Thoenig J.C., *Sociologia dell'azione burocratica*. Bologna: Il Mulino, 1986.

Dye, T.R., *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975.

Eisenstadt S., *The Absorption of Immigrants. A comparative study based mainly on the jews community in Palestine and the state of Israel*, London: Routledge & Kegan Paul, 1954.

Entzinger H. B., "L'emergenza delle politiche di integrazione per gli immigrati in Europa" in Bastenier, 1990, pp. 179-200.

Elias N., *Potere e civiltà. Il processo di civilizzazione II*. Bologna: Il Mulino, 1983.

Elias N., Scotson J., *The Established and the Outsiders*. London: Frank Cass, 1965.

Eurobarometro - L'opinione pubblica nella Comunità Europea, *Razzismo e xenofobia*, novembre, 1989.

Favaro G., Tognetti Bordogna M. (a cura di), *Politica sociale e immigrati stranieri*. Roma: Nis, 1989.

Ferrarotti F., *Oltre il razzismo. Verso la società multirazziale e multiculturale*. Roma: Armando, 1988.

Ferreol G. (ed.), *Intégration et exclusion dans la société française contemporaine*. Lille: Presses Universitaires de Lille, 1992.

Ferrera M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino, 1993.

Fofi G., *L'immigrazione meridionale a Torino*. Milano: Feltrinelli, 1975.

Fondazione Giovanni Agnelli, "Politiche immigratorie per l'Italia e per l'Europa", *XXI Secolo*, II, 1, maggio, 1990.

Franzoni G., *La solitudine del Samaritano*. Roma-Napoli: Theoria, 1993.

Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*. Roma: Nis, 1983.

Frigessi Castelnuovo D., *Elvezia, il tuo governo. Operai italiani emigrati in Svizzera*. Torino: Einaudi, 1977.

Fritsch P. et al., *Intermediaires culturels et développement social*, Actes de la table ronde des 3 et 4 février, Lyon, 1986.

Furcht A., "Impatto dell'immigrazione e dibattito ideologico-culturale: note per una politica migratoria" in Cocchi (a cura di) 1990, pp. 657-670.

Gallino L., *La società. Perché cambia, come funziona. Un'introduzione sistemica alla sociologia*. Torino: Paravia, 1980.

Gallino L., "La modernizzazione mancata. Tradizione, azione pubblica e cultura dell'io", in *Dell'ingovernabilità*. Milano: Comunità, 1987, pp. 71-88.

Gallino L., "Policy making in condizioni avverse. Il caso Torino", *Quaderni di sociologia*, 12, 1988.

Gallisot R., *Razzismo e antirazzismo, la sfida dell'immigrazione*. Bari: Dedalo, 1992.

Garelli F., "Il volontariato in Italia. Una forza o una debolezza?", *Il Mulino*, XLI, luglio-agosto, 1992.

Ghirelli M. (a cura di), "La società multiculturale in Italia", numero monografico di *Temi di vita italiana*, VI, 1, 1991.



Girard A., Stoetzel J., *Français et immigrés. L'attitude française. L'adaptation des Italiens et des Polonais*, Cahiers de l'Ined. Paris: Presses Universitaires de France, 1953.

Girard A., Charbit Y., Lamy M.L., "Attitudes des Français à l'égard de l'immigration étrangère. Nouvelle enquête d'opinion", *Population*, XXIX, 6, novembre-décembre, 1974, pp. 1015-1069.

Granaglia E., *Efficienza ed equità nelle politiche pubbliche*. Milano: Angeli, 1990.

Granaglia E. (a cura di), *I dilemmi dell'immigrazione. Questioni etiche, economiche e sociali*. Milano: Angeli, 1993.

Granaglia E., Magnaghi M., (a cura di), *Immigrazione: quali politiche pubbliche?*. Milano: Angeli, 1993.

Grillo R., *Ideologies and institutions in urban France. The representation of immigrants*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Hamoumou M., "Les harkis: une double occultation" in Ferreol, 1992, pp. 70-104.

Hannerz U., *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*. Bologna: Il Mulino, 1992.

Haut Conseil à l'Intégration, *Pour un modèle français d'intégration*, Premier rapport annuel. Paris: La documentation française, 1991.

Haut Conseil à l'Intégration, *Conditions juridiques et culturelles de l'intégration*, Rapport au Premier ministre. Paris: La documentation française, 1992.

Hjern B., Porter D.O., "Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa" in Zan, 1988, pp. 335-353.

Ion J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse: Privat, 1990.

Ion J., "Les métiers du social à l'épreuve de l'exclusion", *Regards sur l'actualité*, 196, décembre, 1993, pp. 39-49.

Irer, *L'immigrazione extracomunitaria in Lombardia: il ruolo delle politiche regionali*. Milano: Irer, 1991.

Ires, *Immigrazione di massa e struttura sociale in Piemonte*. Torino: Ires, 1965.

Ires, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1989.

Ires, *Uguali e diversi. Il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1991.

Ires, *Rumore. Atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1992a.

Ires, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1992b.

Ires, *L'attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale in Piemonte: analisi di una politica pubblica*. Torino, 1992c (Quaderno di ricerca Ires n. 62).

Ires, *Uscire dal labirinto. Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1993a.

Ires, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier, 1993b.

Ispes, *Contro l'intolleranza: l'Italia e l'Europa verso una società multirazziale*. Roma: Ispes, 2 voll, 1988.

Jacobs J., *Vita e morte delle grandi città*. Torino: Einaudi, 1969.

Jacquin D., Wieviorka M., "Mutation sociale et racisme. L'expérience de la ville de Mulhouse", *Cahiers internationaux de sociologie*, XC, janvier-juin, 1991, pp. 89-106.

Jazouli A., *L'action collective des jeunes maghrébins de France*. Paris: Ciem-i-l'Harmattan, 1986.

Kapferer J.N., *Rumeurs. Le plus vieux média du monde*. Paris: Seuil, 1987.

Lapeyronnie D., "Assimilation, mobilisation et action collective chez les jeunes de la seconde génération de l'immigration maghrébine", *Revue française de sociologie*, XXVIII, 2, 1987, pp. 287-318.



Lapeyronnie D. (sous la direction de), *Les politiques locales d'intégration des minorités immigrées en Europe et aux Etats-Unis*. Paris: Adri, 1991.

Lapeyronnie D. (sous la direction de), *Immigrés en Europe. Politiques locale d'intégration*. Paris: La documentation française, 1992.

Lapeyronnie D., Frybes M., *L'intégration des minorités immigrées. Etude comparative: France – Grande Bretagne*, Agence pour le Développement des Relations Interculturelles, Issy les Moulineaux, 1990.

Layton-Henry Z. (ed), *The political rights of migrant workers in western Europe*. London: Sage, 1990.

Lazzarini G., *La società multiethnica*. Milano: Angeli, 1993.

Lebon A., *Immigrés et étrangers en France. Tendances 1988-mi 1989*. Paris: La documentation française, 1989.

Lebreton J.P., "L'administration territoriale: le système général", *Documents d'études*, 2.02. Paris: La documentation française, 1990.

Lebreton J.P., "L'administration territoriale: les collectivités locales", *Documents d'études*, 2.03. Paris: La documentation française, 1991.

Le Moigne G., *L'immigration en France*. Paris: Puf, 1991.

Lequin Y. (sous la direction de), *Rhone-Alpes. 500 années lumière. Mémoire industrielle*. Paris: Plon, 1991.

Lesourne J., "The immigration issue", *Futures*, december, 1986, pp.738-747.

Longo, F., "Strategie di attuazione degli interventi a favore degli immigrati da parte delle pubbliche amministrazioni", *Azienda pubblica*, 3, 1993.

Lowi T., "Four systems of policy, politics and choice", *Public administration review*, 32, 1972.

Luciano A. (a cura di), *Diseguaglianze e conflitti etnici. Stranieri a Torino*. Torino: Dipartimento di Scienze Sociali, 1989.

Macioti M.I., Pugliese E., *Gli immigrati in Italia*. Roma-Bari: Laterza, 1991.

Maher V., "L'identità degli immigrati: vecchi confini e nuove affinità", *Sisifo*, 26, ottobre, 1993, pp.34-38.

Mannheimer R. (a cura di), *La Lega lombarda*. Milano: Feltrinelli, 1991.

Manconi L., "Gli imprenditori politici del razzismo", *Micromega*, 3, 1990.

Marletti C., *Extracomunitari. Dall'immaginario collettivo al vissuto quotidiano del razzismo*. Torino: Nuova Eri, 1991.

Marra E., *Per un atlante sociale della città*, Progetto Torino, 3. Milano: Angeli, 1985.

Martiniello M., *Ledership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrées*. Paris: Ciemi-L'Harmattan, 1992.

Martinotti G., (a cura di), *La città difficile. Equilibri e disequilibri nel mercato urbano*. Milano: Angeli, 1982.

Mauri L., Micheli G.A. (a cura di), *Le regole del gioco. Diritti di cittadinanza e immigrazione straniera*. Milano: Angeli, 1992.

Melchionda U., *L'immigrazione straniera in Italia. Repertorio bibliografico*. Roma: Edizioni Lavoro, 1993.

Meny Y., Thoenig J.C., *Le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 1991.

Miles R., Phizacklea A. (eds), *Racism and political action in Britain*. London: Routledge, 1979.

Minelli A. R., *Amministrazione, politica, società. Un'analisi comparata di sistemi amministrativi in azione*. Milano: Angeli, 1990.

Mingione E., "Marginale e povero: il nuovo immigrato in Italia", *Politica ed economia*, 6, 1985, pp. 61-64.

Monguzzi F., *Immigrati dal Terzo Mondo in Piemonte*. Torino: Eurostudio, 1981.

Myrdal G., *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Row, 1944.



Negri N., *Saggi sull'esclusione sociale. Povertà, malattie, cattivi lavori e questione etnica*. Torino: Il segnalibro, 1990.

Negri N., "Capire il problema dell'altro", *Animazione sociale*, 5, 1991.

Neri F., "Immigrazione e mercato italiano del lavoro: una contraddizione?", *Economia italiana*, 2, maggio-agosto, 1988, pp. 152-166.

Nevola G., "L'indigeno, l'immigrato e la cittadinanza contesa", *Animazione sociale*, 6, 1991.

Noiriel G., *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX-XX siècles*. Paris: Seuil, 1988.

Oetamm (Osservatorio economico-territoriale dell'area metropolitana milanese), *L'immigrazione straniera extracomunitaria nella realtà metropolitana milanese*, ricerca condotta dall'IReR, a cura di A. Carvelli, Milano, 1991.

Oetamm (Osservatorio economico-territoriale dell'area metropolitana milanese), *Analisi dei bisogni e offerta di servizi per gli stranieri extracomunitari nell'area milanese. Esperienze internazionali a confronto*, ricerca condotta dall'IReR, a cura di A. Carvelli, Milano, 1992.

Oetamm (Osservatorio economico-territoriale dell'area metropolitana milanese), *Politiche per gli immigrati extracomunitari: un possibile strumento conoscitivo per l'intervento locale*, ricerca condotta dall'IReR, a cura di A. Carvelli, Milano, 1993.

Olivero E., "Fiducia nel futuro", *Progetto*, 6, giugno-luglio, 1992, pp. 4-7.

Olzak S., Nagel J. (eds), *Competitive ethnic relations*. Orlando: Academic Press, 1986.

Palidda S., "Sulle modalità effettive dell'inserzione economica e sociale degli immigrati in Europa" in Società e lavoro, *Il governo dei Movimenti migratori in Europa: cooperazione o conflitto*, atti del VI simposio interdisciplinare - Bologna 1992, Napoli, Jovene, 1992, pp. 191-212.

Pellicciari G., (a cura di), *L'immigrazione nel triangolo industriale*. Milano: Angeli, 1970.

Perotti A., "Les experiences de Mons-en-Baroeul et d'Amiens. La participa-

tion des étrangers à la gestion de la commune", *Cahiers du Ciemi*, 2, aprile, 1988.

Peters B.G., *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*. Bologna: Il Mulino, 1991.

Piore M., 1979, *Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pizzorno A., "Sulla razionalità della scelta democratica", *Stato e mercato*, 7, aprile, 1983, pp.3-45.

Pizzorusso A., *Minoranze e maggioranze*. Torino: Einaudi, 1993.

Prefecture de la Region Rhone-Alpes, Délégation Régionale du Fas *Cote à cote ou dos à dos?*, atti del convegno, Lyon, 16.4.1992.

Prefecture de la Region Rhone-Alpes, Délégation Régionale du Fas, *Partenaires pour une nouvelle citoyenneté?*, atti del convegno, Lyon, 17.4.1993.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Atti della conferenza nazionale dell'immigrazione, Roma, 4-6 giugno 1990*. Roma: Cnel Editalia, 1991.

Ranchetti M., "Chiesa ed emarginazione", *Linea d'ombra*, 1993, ottobre, pp. 2-5

Ranci C., De Ambrogio U., Pasquinelli S., *Identità e servizio. Il volontariato nella crisi del Welfare*. Bologna: Il Mulino, 1991.

Rebora, G., *Un progetto per cento città*. Milano: Angeli, 1993.

Reginato M., *La presenza straniera in Italia: il caso del Piemonte*. Milano: Angeli, 1990.

Reginato M., *La struttura familiare e la concentrazione abitativa come emergono dai dati anagrafici*, comunicazione al seminario "I dati anagrafici dei residenti stranieri e la loro possibilità di utilizzo a fini sociali", Università di Torino, Facoltà di Economia, aprile 1994.

Regione Piemonte, Assessorato Lavoro-Industria-Emigrazione, *La condizione degli stranieri in Piemonte*, Atti del convegno-incontro del 22-23 gennaio 1983, Torino, 1983.



Regione Piemonte, Assessorato Lavoro Industria, *La presenza straniera extra-comunitaria in Piemonte ed in Italia. Un esame articolato delle richieste di regolarizzazione (L.943/86 e successive proroghe) e di soggiorno*, Torino, 1989.

Regione Piemonte, Assessorato Lavoro Industria, Università di Torino, Istituto di Statistica, *La presenza straniera in Italia. Aspetti tecnici e metodologici*, Atti del seminario nazionale del 13-14 marzo 1989, Torino, 1989.

Regonini G., "Le politiche sociali in Italia: metodi di analisi", *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1985.

Regonini G., "Parole/chiave: politiche pubbliche", *Il Progetto*, 42, novembre-dicembre, 1987, pp.115-118.

Regonini G., "L'analisi delle politiche pubbliche", in Freddi, 1989.

Rex J., *Race and Ethnicity*, Milton Keynes, Open University Press, 1986.

Rex J., Moore R., *Race, Community, and Conflict. A Study of Sparkbrook*. Oxford: Oxford University Press, 1967.

Reyneri E., *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*. Bologna: Il Mulino, 1979.

Reyneri E., "Quali politiche per l'inserimento degli immigrati? Una riflessione sui principi generali" in Società e lavoro, *Il governo dei Movimenti migratori in Europa: cooperazione o conflitto*, atti del VI simposio interdisciplinare - Bologna 1992, Napoli, Jovene, 1979, pp. 55-76.

Roosens E., "Migration and caste formation in Europe: the Belgian case", *Ethnic and Racial Studies*, XI, 2, April, 1988, pp. 207-217.

Roosens E., *Creating ethnicity. The process of ethnogenesis*. Newbury Park: Sage, 1989.

Ruffini F., *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*. Bologna: Il Mulino, 1992.

Sacconi L., "Discrezionalità manageriale ed etica professionale delle burocrazie. Il caso dell'implementazione delle politiche per l'immigrazione" in Granaglia e Magnaghi, 1993.

Saraceno C. et al., "Esclusione sociale, povertà, marginalità, rischio", *Animazione sociale*, 1, 1993.

Saraz M., "Politiche di accoglienza, assistenza e previdenza per gli stranieri extracomunitari" in Granaglia e Magnaghi, 1993.

Schaefer R., *Racial and ethnic groups*, Glenview (Ill.), Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.

Scidà G., Pollini G., *Stranieri in città. Politiche sociali e modelli di integrazione*. Milano: Angeli, 1993.

Segreterie Regionali Vocazioni Cism-Usmi Piemonte, *Diversi doni, un solo spirito. I Carismi degli Istituti Religiosi presenti in Piemonte*. Roma: Rogate, 1982.

Simon J., *The Economic Consequences of Immigration*. Oxford: Blackwell, 1989.

Sowell T., *Race, politique et économie. Une perspective internationale*. Paris: Puf, 1986.

Stichweh R., *L'étranger. L'évolution de la société du Monde*, relazione per l'Université d'été "Les identités nationales en Europe: états des lieux", Saint Pierre-les-Nemours, mimeo, 7-11/9/1992, 1992, p. 14.

Tabboni S. (a cura di), *Vicinanza e lontananza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*. Milano: Angeli, 1986.

Tabboni S., "Con quella faccia da straniero. Sociologia dell'estraneità sociale e della diversità culturale", *Il Mulino*, 1, 1988.

Taguieff P.A., *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*. Paris: La découverte, 1988.

Taguieff, P.A. (sous la direction de), *Face au racisme. I Les moyens d'agir. II Analyses, hypothèses, perspectives*, 2 voll. Paris: La découverte, 1992.

Tarrow, S., *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*. Bologna: Il Mulino, 1979.

Taylor C., *Multiculturalism and "The politics of Recognition"*, con testi di Amy Gutmann, Steven Rockefeller, Michael Walzer e Susan Wolf. Princeton: Princeton University Press, 1992.



Thurow L., *Alle origini dell'ineguaglianza. I meccanismi della distribuzione del reddito nell'economia statunitense*. Milano: Vita e Pensiero, 1982.

Tosi A., *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*. Milano: Angeli, 1993.

Walzer M., *Sfere di giustizia*. Milano: Feltrinelli, 1987.

Walzer M., *Che cosa significa essere americani*. Venezia: Marsilio, 1992.

Weick K., "Processi di attivazione nelle organizzazioni", in Zan, 1988a, pp. 267-301.

Weick K., "Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole", in Zan, 1988b, pp. 355-379.

Weil P., *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration 1938 - 1991*. Paris: Calmann-Lévy, 1991.

Wieviorka M., *L'espace du racisme*. Paris: Seuil, 1991.

Wieviorka M., *La France raciste*. Paris: Seuil, 1992.

Wihtol de Wenden C., *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1988.

Zan S. (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*. Bologna: Il Mulino, 1988.

Zanchetta P.L., *Essere stranieri in Italia*. Milano: Angeli, 1991.

Zincone G., "Da immigrati a cittadini. Una questione europea", *Il Mulino*, XLI, luglio-agosto, 1992a, pp. 645-661.

Zincone G., *Da sudditi a cittadini*. Bologna: Il Mulino, 1992b.

Zincone G., *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*. Roma: Donzelli, 1994.

Piemonte, collana di studi dell'Ires, Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte:

1. I trent'anni dell'Ires, *evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*
2. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1988
3. Dossier auto, *l'industria automobilistica italiana verso le nuove sfide*
4. Progetto Po, *tutela e valorizzazione del fiume in Piemonte*
5. L'occupazione femminile, *dal declino alla crescita, problemi risolti, soluzioni problematiche*
6. Mercurio e le muse, *analisi economica del settore dello spettacolo dal vivo in Piemonte*
7. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1989
8. Il lavoro dopo la crisi, *politiche di assunzione nell'industria a fine anni '80*
9. L'industria della ricerca, *i produttori di conoscenze tecnologiche per l'innovazione industriale*
10. Progettare la città e il territorio, *una rassegna critica di 100 progetti per Torino e il Piemonte*
11. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1990
12. Atlante socio-economico del Piemonte, *rappresentazioni tematiche di una regione complessa*
13. Da indotto a sistema, *la produzione di componenti nell'industria automobilistica*
14. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1991
15. Uguali e diversi, *il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*
16. Dalla casa alla residenza, *un'analisi della struttura familiare ed abitativa in Piemonte*
17. Rumore, *atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*
18. La viticoltura piemontese tra declino e rinnovamento, *la sfida degli anni '90*
19. Una trama difficile, *strategie di sopravvivenza del settore tessile-abbigliamento in una regione avanzata*
20. Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1992
21. Uscire dal labirinto. *Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte*
22. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1993



1. The first and most important thing to remember is that the purpose of this study is to determine the effect of the independent variable on the dependent variable.
2. The second thing to remember is that the independent variable is the variable that is being manipulated or changed by the researcher.
3. The third thing to remember is that the dependent variable is the variable that is being measured or observed by the researcher.
4. The fourth thing to remember is that the control group is the group of subjects that does not receive the treatment or manipulation of the independent variable.
5. The fifth thing to remember is that the experimental group is the group of subjects that receives the treatment or manipulation of the independent variable.
6. The sixth thing to remember is that the random assignment is the process of assigning subjects to the control and experimental groups in a way that ensures that the groups are equivalent at the start of the study.
7. The seventh thing to remember is that the double-blind procedure is a method of conducting an experiment in which neither the subjects nor the researchers know which group is receiving the treatment.
8. The eighth thing to remember is that the placebo effect is a psychological effect in which a person believes that they are receiving a treatment and therefore experiences a change in their behavior or symptoms.
9. The ninth thing to remember is that the Hawthorne effect is a psychological effect in which subjects change their behavior because they are being observed.
10. The tenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
11. The eleventh thing to remember is that the demand characteristics are cues or hints that lead subjects to behave in a certain way.
12. The twelfth thing to remember is that the experimenter expectancy effect is a psychological effect in which the researcher's expectations influence the results of the study.
13. The thirteenth thing to remember is that the experimenter bias is a psychological effect in which the researcher's biases influence the results of the study.
14. The fourteenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
15. The fifteenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
16. The sixteenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
17. The seventeenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
18. The eighteenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
19. The nineteenth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.
20. The twentieth thing to remember is that the experimenter effect is a psychological effect in which the researcher's expectations or biases influence the results of the study.

Le politiche per l'integrazione degli immigrati stranieri non sono definite solo dalle leggi nazionali, ma anche dalle scelte che una pluralità di enti e di associazioni compiono quotidianamente nella loro attività. Sono queste ultime che possono fornire agli immigrati gli strumenti, le "chiavi" per inserirsi nel tessuto sociale della città. Come si devono aiutare gli stranieri in difficoltà? Gli immigrati sono un problema o una risorsa? Con quali altre organizzazioni si deve collaborare e in che modo? Che ruolo possono avere le associazioni di immigrati? È opportuno creare forme di rappresentanza specifiche?

Le risposte a queste e a molte altre domande compongono il quadro concreto in cui si realizza, o fallisce, la convivenza fra cittadini e immigrati. A seconda dei periodi e delle aree, cambiano le organizzazioni che intervengono, le soluzioni sperimentate e quelle scartate, la definizione dei problemi più rilevanti: in ogni caso ne derivano trasformazioni reciproche della società di arrivo e delle popolazioni immigrate. Basata sullo studio comparato di due città, Torino e Lione, questa ricerca documenta e analizza il difficile, ma tenace lavoro di costruzione di forme di convivenza che diano spazio e dignità a tutti gli abitanti della città, qualunque ne sia l'origine e la cultura.